

# **Plikt til universell utforming av eksisterende bygninger etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 597  
Leveringsfrist: 25.november 2011

Til sammen 16808 ord

18.11.2011

# Innholdsfortegnelse

|                 |  |                  |
|-----------------|--|------------------|
| <b><u>1</u></b> | <b><u>INNLEDNING</u></b>   | <b><u>1</u></b>  |
| <b>1.1</b>      | <b>Presisering og avgrensning</b>                                    | <b>1</b>         |
| <b>1.2</b>      | <b>Relevante rettskilder</b>   | <b>3</b>         |
| 1.2.1           | Dtl og forarbeider   | 4                |
| 1.2.2           | Praksis  | 5                |
| <b>1.3</b>      | <b>Videre fremstilling</b>   | <b>8</b>         |
| <b><u>2</u></b> | <b><u>BEGREPET "UNIVERSELL UTFORMING"</u></b>                        | <b><u>9</u></b>  |
| <b>2.1</b>      | <b>Hensyn bak plikten til universell utforming</b>                   | <b>9</b>         |
| 2.1.1           | Grunntanker om likeverd for mennesker                                | 9                |
| 2.1.2           | Tilrettelegging vs universell utforming for å oppnå tilgjengelighet  | 11               |
| <b><u>3</u></b> | <b><u>DISKRIMINERINGS- OG TILGJENGELIGHETSLOVEN § 9</u></b>          | <b><u>13</u></b> |
| <b>3.1</b>      | <b>§ 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)</b> | <b>13</b>        |
| 3.1.1           | Legaldefinisjon § 9(2)   | 13               |
| 3.1.2           | Fysiske forhold  | 17               |
| 3.1.3           | Utforming eller tilrettelegging                                      | 18               |
| 3.1.4           | Hovedløsningen   | 19               |
| 3.1.5           | Virksomhetens alminnelige funksjon                                   | 22               |
| 3.1.6           | "Flest mulig"  | 26               |
| <b>3.2</b>      | <b>Pliktsubjekter</b>  | <b>27</b>        |
| 3.2.1           | "Offentlig og privat virksomhet"                                     | 27               |
| 3.2.2           | "Rettet mot allmennheten"  | 29               |
| <b><u>4</u></b> | <b><u>UFORHOLDSMESSIGHETSBEGRENSNINGEN</u></b>                       | <b><u>34</u></b> |

|                 |  |                  |
|-----------------|--|------------------|
| <b>4.1</b>      | <b>Innledende bemerkninger</b>                                       | <b>34</b>        |
| <b>4.2</b>      | <b>DTL § 9(3)</b>  | <b>34</b>        |
| <b>4.3</b>      | <b>Bevisbyrde og påklagede forhold</b>                               | <b>35</b>        |
| <b>4.4</b>      | <b>Lovfestede momenter i helhetsvurderingen</b>                      | <b>36</b>        |
| 4.4.1           | Uforholdsmessig byrde  | 36               |
| 4.4.2           | Tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer | 38               |
| 4.4.3           | Om virksomhetens funksjon er av offentlig art                        | 39               |
| 4.4.4           | De nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen                       | 40               |
| 4.4.5           | Virksomhetens ressurser  | 44               |
| 4.4.6           | Sikkerhetsmessige hensyn   | 46               |
| 4.4.7           | Vernehensyn  | 47               |
| <b>4.5</b>      | <b>”Nest beste” løsning</b>  | <b>50</b>        |
| <b>4.6</b>      | <b>Tidsperspektiv som moment</b>                                     | <b>52</b>        |
| 4.6.1           | Planer om utbedring  | 52               |
| 4.6.2           | Reforhandling av leiekontrakt  | 53               |
| <b>4.7</b>      | <b>Forholdet til dtl § 10 og ”enkle tiltak”</b>                      | <b>54</b>        |
| <b><u>5</u></b> | <b><u>AVSLUTTENDE KOMMENTARER</u></b>                                | <b><u>58</u></b> |
| <b><u>6</u></b> | <b><u>LITTERATURLISTE OG KILDER</u></b>                              | <b><u>60</u></b> |

## 1 Innledning

Temaet for denne oppgaven er hentet fra en aktuell problemstilling som har betydning for all bygningsmasse, nemlig plikten til universell utforming. Denne plikten har vært mye omtalt i media den siste tiden, både for nye og eksisterende bygninger. For nye bygninger er det først og fremst forholdet mellom private utbyggere og interesseorganisasjoner, som har vært i søkelyset.<sup>1</sup> Økte byggekostnader for å etterkomme plikten til universell utforming er et sentralt tvistetema.

Denne fremstillingen dreier seg om de eksisterende bygningene. Debatten i media handler fortrinnsvis om at personer med nedsatt funksjonsevne føler seg diskriminerte i tilfeller hvor blant annet bygningens inngang er utilgjengelig.<sup>2</sup> Ettersom eksisterende bygninger ble bygget i henhold til et regelverk som ikke tok høyde for plikten til universell utforming, er det for denne kategorien bygninger spesielt utfordrende å etterkomme plikten. Formålet med denne avhandlingen er å se nærmere på denne situasjonen.

### 1.1 Presisering og avgrensning

Oppgavens overordnede problemstilling er plikten til universell utforming av eksisterende bygninger. Av hensyn til avhandlingens rammer har jeg valgt å konsentrere meg om § 9(2) og (3) i lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne av 2008 nr 42 (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, heretter dtl) . I § 9(2) heter det:

---

<sup>1</sup> <http://www.aftenposten.no/bolig/boligokonomi/article3537090.ece>

<sup>2</sup> <http://mobil.abcnyheter.no/nyheter/090324/ving-diskriminerer-rullestolbrukere>

og [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_trondelag/1.7817665](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.7817665)

*”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.”*

I henhold til ordlyden er det de ”fysiske forholdene” som er utformingspliktens gjenstand, og brudd på denne innebærer diskriminering etter dtl § 9(4). Som det fremgår av navnet på avhandlingen begrenses de ”fysiske forholdene” til bygninger. Det avgrenses ytterligere mot andre fysiske forhold som er omfattet av dtl § 9, slik som transportmidler, menneskeskapte uteområder og tjenester.<sup>3</sup>

Avhandlingen har som formål å undersøke hva som ligger i begrepet universell utforming, samt hvordan eksisterende bygninger berøres av denne plikten i dtl § 9. Dette fordi det normalt er plan- og bygningsloven av 2008 (heretter plbl), som setter de rettslige rammene for bygninger. Også ordlyden i dtl § 10 peker i retning av at plbl *alene* regulerer området for bygninger:

*”For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven.”*

Selv om forholdet til plbl kommenteres senere i oppgaven, anser jeg det hensiktsmessig med en kort klarlegging allerede her:

Plbl har i etterkant av dtls ikrafttreden 01.01.2009, endret sine bestemmelser i bygningsdelen, slik at de samsvarer med krav til universell utforming i dtl. Bestemmelsene i plbl trådte i kraft 1.juli 2010 og medfører at byggetiltak igangsatt *etter* denne datoen, bygget etter disse bestemmelsene, *også* skal være i henhold til kravene i dtl § 9, jf. dtl § 9(5).

---

<sup>3</sup> Ot.prp nr. 44 s. 127, første spalte. Se mer om vilkåret ”fysiske forhold” i punkt 3.1.2

Bygninger som er oppført *før* 1.juli 2010 vil vanligvis ikke tilfredsstille de nye kravene i plbl. Men for eksisterende bygningsmasse er det gitt hjemmel i plbl § 31-4(3) til å gi forskrifter for oppgradering av ulike bygningskategorier, slik at de på sikt vil etterkomme de nye kravene til universell utforming.<sup>4</sup> I følge kommunal- og regionaldepartementet foreligger det ingen konkrete planer om slike forskrifter i nær fremtid.<sup>5</sup> Et naturlig spørsmål i forlengelsen av dette er dermed om det kan stilles krav til universell utforming av eksisterende bygg *før* det er gitt slike forskrifter. Forarbeidene til dtl er imidlertid klare på at henvisningen til plbl i dtl § 10, *ikke* innskrenker muligheten til å vurdere diskriminering etter dtl § 9, i det bakgrunnen for § 10 kun er opplysningshensyn.<sup>6</sup>

I forbindelse med nevnte formål med avhandlingen vil det derfor også undersøkes hvor store tilpasninger pliktsubjektet, ”offentlig og privat virksomhet”, jf. § 9(3), kan pålegges med hjemmel i dtl § 9 i ovennevnte mellomperiode uten gjeldende forskrifter.<sup>7</sup> Som avhandlingen vil vise må de pålagte tilpasningene sees i sammenheng med pliktens unntaksbestemmelse i § 9(3) 1. og 2. pkt, da en virksomhet kan slippe å oppfylle plikten til universell utforming dersom det vil medføre en ”uforholdsmessig byrde”.

Avslutningsvis tilføyes det at bestemmelser i plbl som kan ha relevans for temaet, samt dtl § 10, kun omtales dersom det anses hensiktsmessig for en helhetlig forståelse av oppgaven. Videre avgrenses det mot virksomhetens aktivitetsplikt i dtl § 9(1).

## 1.2 Relevante rettskilder

Det er ikke formålstjenlig å gi et komplett bilde av regelverket omkring universell utforming innenfor rammen av denne avhandlingen. Dette på grunn av den store mengden

---

<sup>4</sup> Eksempler på slike kategorier er bygninger for grunnskole, videregående skole, offentlige tjenestebygger, hotell mv, jf. Ot.prp. nr. 44 s. 154, andre spalte.

<sup>5</sup> Brev fra departementet datert 16.11.2011

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 44 s.153, andre spalte.

<sup>7</sup> Utformingspliktens pliktsubjekter behandles i punkt 3.2

lover og forskrifter på bygningsområdet, i tillegg til at mange av reglene er veldig tekniske. Som nevnt er det derfor dtl § 9 som er valgt som grunnlag for drøftelsen, og således er den primære kilden når det skal fastlegges hva som ligger i plikten til universell utforming for eksisterende bygninger.

Som for annen lovtolkning må andre rettskilder trekkes inn for å bringe bestemmelsens innhold på det rene. I det følgende vil rettskildene kort kommenteres.

### 1.2.1 Dtl og forarbeider

Dtl § 9 om plikt til universell utforming av blant annet bygninger, er én av mange bestemmelser innenfor diskrimineringslovgivningen. Det var Syse-utvalget med professor dr.juris Aslak Syse som leder, som i april 2005 fremmet forslaget om dtl, herunder § 9.<sup>8</sup>

Bestemmelsen ble til som et resultat av Syse-utvalgets konstatering av at ”gapet mellom ideal og virkelighet” var for stort.<sup>9</sup> Dette fordi begrepet ”universell utforming” kun var brukt som planleggingsstrategi i tidligere dokumenter, slik at innføring av begrepet som et rettskrav i dtl § 9 ville medføre at definisjonen ble mer presis.<sup>10</sup> I tillegg mente Syse-utvalget at en rettsliggjøring ville medføre at det kunne pålegges forpliktelser og utløse sanksjoner ved overtredelse, jf. dtl § 9(3).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> NOU 2005:8 s. 31 og 33.

<sup>9</sup> NOU 2005:8 s. 35

<sup>10</sup> Forarbeidene, jf. NOU 2005:8 s.287, gir imidlertid eksempler på at universitetsloven av 1995 inneholdt formuleringen ”utformet etter prinsippet om universell utforming” i § 44 nr. 2 a). Selv om loven nevner universell utforming i lovteksten, fantes det imidlertid ingen definisjon av begrepet tilsvarende dtl § 9(2). Verken innholdet av- eller konsekvenser ved brudd på bestemmelsen var dermed sikkert.

<sup>11</sup> NOU 2005:8 s. 283 og Christel Kirkøen (2010) note 44

Syse-utvalgets forslag om en egen bestemmelse i § 9 for å ivareta fysisk tilrettelegging, fremfor at plikten skulle utledes av det generelle diskrimineringsforbudet i dtl § 4, ble i det alt vesentlige fulgt opp av Regjeringen og lovgiver.<sup>12</sup>

Mange av drøftelsene i avhandlingen støtter seg mer eller mindre til Syse-utvalget og Regjeringens arbeider, særlig for tolkningsspørsmål hvor det har vært fravær av øvrige rettskilder .

## 1.2.2 Praksis

### 1.2.2.1 Rettspraksis

Så vidt meg bekjent har ingen av spørsmålene vedrørende dtl § 9 kommet opp for de ordinære domstolene. Dersom man foretar et søk på ”universell utforming” for alle rettsinstanser på lovdata, får man fem treff på avgjørelser.<sup>13</sup> Etter min oppfatning er ingen av disse avgjørelsene relevante for problemstillingen i denne oppgaven.<sup>14</sup> Således er det ingen rettspraksis å vektlegge i tolkningen.

### 1.2.2.2 Sivilombudsmannen

Heller ikke sivilombudsmannens database på lovdata gir særskilt veiledning i tolkningen av vilkårene i dtl § 9.<sup>15</sup> Et søk på ”universell utforming” ga to treff på avgjørelser fra henholdsvis 2007 og 2009.<sup>16</sup> Førstnevnte omhandlet spørsmålet om fornyet saksbehandling på grunn av saksbehandlingsfeil hos en fylkesmann. Sistnevnte gjaldt dtl § 11 og dreide seg blant annet om NAVs praksis med å kreve skriftlig undertegnede søknader. Ingen av avgjørelsene er således relevante for denne avhandlingen.

---

<sup>12</sup> NOU 2005:8 s. 147 , Ot.prp. nr. 44 s. 136, første spalte og [FOR-2008-06-20-631](#) vedrørende sanksjoneringen.

<sup>13</sup> Søk foretatt 3.november 2011

<sup>14</sup> [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)

<sup>15</sup> [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)

<sup>16</sup> Søk foretatt 3.november 2011



### 1.2.2.3 Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemnda

Derimot gir praksis fra likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter ombudet), og likestillings- og diskrimineringsnemnda (heretter nemnda), veiledning i rettsanvendelsen. Siden praksis fra nevnte organ benyttes gjennomgående i avhandlingen, er det hensiktmessig med en kommentar til deres eksistens.

I henhold til dtl § 16 og § 1(2) i diskrimineringsombudsloven av 2005 (heretter ombudsloven), er det disse håndhevende organene som skal ”føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen” av blant annet dtl § 9, jf. ombudsloven § 1(2) nr 3.

Organene er opprettet som et apparat i to instanser, med et ombud og en nemnd, hvorav begge er uavhengige forvaltningsorganer, jf. ombudsloven §§ 2(2) og 5(3). Ombudet tar stilling til om det foreligger brudd på plikten til universell utforming og dermed diskriminering etter dtl § 9(4), enten på bakgrunn av klage fra en enkeltperson, eller på eget initiativ, jf. § 3(4). Hensynet bak ombudet som et alternativ til domstolen er at det skal være et lavterskeltilbud med enklere, raskere og mindre kostnadskrevende saksbehandling.<sup>17</sup>

Ombudet avgir kun ”uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid ...” med bestemmelser, herunder dtl § 9, jf. ombudsloven § 3(3)1.pkt. De ikke-bindende uttalelsene gir likevel et godt grunnlag for at partene skal kunne komme til enighet i saken, og ombudet har uansett muligheten til å bringe saken inn for nemnda dersom ”frivillig ordning ikke oppnås”, jf. § 3(3) 3.pkt.

Nemnda har imidlertid vedtakskompetanse, jf. ”kan treffe vedtak” i ombudsloven § 7(1) 1.pkt. Slike sanksjoner er viktige for at forbudet mot diskriminering på grunn av manglende tilrettelegging skal virke effektivt. Nemnda kan pålegge den ansvarlige virksomheten å stanse eller rette opp det diskriminerende forholdet, jf. § 7(2), men påleggskompetansen er

---

<sup>17</sup> ”Praksis 2009”, en presentasjon av likestillings- og diskrimineringsombudets juridiske virksomhet, s.13

begrenset når det gjelder forvaltningens vedtak. De kan for eksempel ikke binde plan- og bygningsmyndighetene.<sup>18</sup>

Avhandlingen bygger i stor grad på mine studier av tilgjengelige avgjørelser fra ombudet og nemnda, vedrørende dtl § 9 fra lovens ikrafttreden 1.1.2009 og frem til august 2011. Etter å ha gjennomgått avgjørelsene kan jeg konstatere at håndhevelsespraksis i hovedsak er begrenset til ombudspraksis.<sup>19</sup> Dette fordi antallet relevante ombuds- og nemndsavgjørelser er henholdsvis 86 og 3. I tillegg er flere av avgjørelsene fra ombudet utelatt på grunn av oppgavens avgrensninger. Det presiseres at mange av ombudssakene angår de samme temaene. Følgelig er ikke alle gjennomgåtte saker nevnt i avhandlingen.

Når det gjelder antallet nemndsavgjørelser må det presiseres at det nylig er avsagt to vedtak som kunne vært av interesse for temaet i denne oppgaven: ”Hitra camping” og ”Gullaksen møbler”. Avgjørelsene var imidlertid ikke tilgjengelig på grunn av at de foreløpig er unntatt offentligheten.<sup>20</sup>

På denne bakgrunn kan det fastslås at rettskildemessig sett befinner oppgavens tema seg på et relativt tomt område. Så vidt jeg har kunnet bringe på det rene finnes det heller ikke grundig teoretisk behandling om temaet. Konsekvensen av dette er at forvaltningspraksis fra ombudet og nemnda kan få større betydning som rettskildefaktor enn det som er normalt. Dette gjelder i alle fall inntil det foreligger rettspraksis på området. Det må legges til at selv om det vises til avgjørelsene underveis, er det ikke sagt at disse er de ”endelige” løsningene. I noen tilfeller anvendes praksis mer som illustrasjon og som eksempel på innholdet i plikten, heller enn en fasit på hvor grensene skal trekkes.

---

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 44. Side 149, første spalte.

<sup>19</sup> [www.ldo.no](http://www.ldo.no) og [www.diskrimineringsnemda.no](http://www.diskrimineringsnemda.no)

<sup>20</sup> <http://www.ldo.no/no/Aktuelt/DetNytter/Historisk-avgjorelse-om-universell-utforming/>.

Vedtakene pålegger virksomhetene å tilrettelegge for universell utforming innen en gitt tidsfrist, og er således historiske.

### 1.3 Videre fremstilling

Den videre fremstillingen av plikten til universell utforming for eksisterende bygninger faller i hovedsak i tre deler. Siden universell utforming er ganske ukjent som begrep behandles de viktigste hensynene bak begrepet i kapittel to.

I kapittel tre foretas det en gjennomgang av begrepet ”universell utforming” i dtl § 9, herunder en forklaring av definisjonen, bestemmelsens innhold og rekkevidde, samt hvem som er pliktsubjekter.

I kapittel fire behandles unntaket for plikten til universell utforming: uforholdsmessighetsbegrensningen i dlt § 9(3). I behandlingen inngår lovfestede- og andre vurderingsmomenter, samt forholdet til hvilke tiltak som kan pålegges pliktsubjektene for eksisterende eiendom, i mangel av forskrifter.

Til slutt gis det i kapittel fem noen avsluttende bemerkninger.

## **2 Begrepet "universell utforming"**

### **2.1 Hensyn bak plikten til universell utforming**

#### **2.1.1 Grunntanker om likeverd for mennesker**

Med universell utforming menes å ta høyde for ulike brukerforutsetninger ved at utformingen er inkluderende.<sup>21</sup> Alternative begreper som benyttes for å gi uttrykk for det samme er universell design, inkluderende design og design for alle.<sup>22</sup> Det overordnede målet er å øke tilgjengeligheten, slik at produkter, bygninger og omgivelsene for øvrig kan benyttes av så mange mennesker som mulig, uten spesialtilpassede løsninger for den enkelte.<sup>23</sup> For eksempel er det primært ønskelig med et trinnfritt inngangsparti uten hindringer, som et trappetrinn kan innebære, eller andre elementer som gjør det utilgjengelig for en person med nedsatt funksjonsevne. Hvis dette ikke er mulig å gjennomføre skal inngangspartiet ha både trapp og rampe.

Det kan spørres hva slags nivåforskjell som skal til før det innebærer en hindring. Som det vil kommes tilbake til senere, gir verken lovteksten eller forarbeidene noen presis anvisning på hvilke krav som kan stilles til nivåforskjell. Vil det for eksempel være ekskluderende dersom inngangspartiet har en liten terskel på et par centimeter? I en sak for ombudet ble det lagt til grunn at en nivåforskjell på 14 cm mellom gateplan og inngangsdøren ikke var tilstrekkelig inkluderende, i alle fall siden det manglet rullestolrampe. Dette fordi nivåforskjellen medførte at rullestolbrukere ble hindret i å bruke lokalet.<sup>24</sup> Videre kan et inngangsparti bestående av en tung slagdør uten automatisk døråpner, som krever assistanse for bevegelseshemmede, være i strid med kravet til universell utforming.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> NOU 2005:8 s. 184

<sup>22</sup> NOU 2005:8 s. 184

<sup>23</sup> NOU 2005:8 s. 276

<sup>24</sup> Mer om hva ombudet vektlegger for å konstatere en slik hindring i punkt 3.1.1.1 om standarder og LDO sak 09/52-8

<sup>25</sup> LDO sak 09/1052

I Norge bygger den voksende interessen for universell utforming på utviklingsstudier utført av ”The Center of Universal design” i North Carolina State University i USA, på slutten av nittitallet.<sup>26</sup> En arbeidsgruppe utarbeidet syv prinsipper for hvordan universell utforming skulle forstås og gjennomføres på best mulig måte.<sup>27</sup> Prinsippene med tilhørende retningslinjer har lagt grunnlaget for forståelsen av begrepet ikke bare i Norge, men også i land som for eksempel Sverige, Tyskland og Frankrike. Prinsippene og retningslinjene er referert til på mer enn seks tusen internettsider over hele verden, og det finnes også oversettelser til mange språk, inkludert norsk.<sup>28</sup>

Universell utforming tar sikte på å tilrettelegge for ulike former for nedsatt funksjonsevne og ikke nødvendigvis kun de som forbindes med funksjonshemmede i tradisjonell forstand. Dette perspektivskiftet vedrørende forståelsen av begrepet innebærer at begrepet funksjonshemmet har blitt mer nyansert og er rettet mot omgivelsene, fremfor en ”egenskap ved individet”, som den biologiske forståelsen la opp til.<sup>29</sup> For eksempel trenger ikke nedsatt bevegelighet være årsaken til at en person har nedsatt funksjonsnivå og dermed behov for tilrettelegging.<sup>30</sup> Også alderdom eller kroppsstørrelse som avviker fra det ”normale” er medregnet i målgruppen. Det er heller ikke avgjørende hvor lenge man har nedsatt funksjonsnivå, slik at redusert fremkommelighet i en bestemt periode, for eksempel på grunn av behov for barnevogn eller svekket syn på grunn av gjenglemte briller, er omfattet.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> <http://www.norskdsgn.no/hva-er-design-for-alle/prinsipper-for-design-for-alle-article2762-583.html>

<sup>27</sup> NOU 2005:8 s. 282.

<sup>28</sup> Røed Andersen (2003) s. 13-14 og <http://www.ncsu.edu/project/design-projects/udi/center-for-universal-design/history/>

<sup>29</sup> NOU 2001:22 s. 14-17

<sup>30</sup> NOU 2005:8 s. 278

<sup>31</sup> NOU 2005:8 s. 278

Syse-utvalget ble styrt av en overordnet målsetting om likeverd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.<sup>32</sup> Likeverd i den relasjonen forutsatte at personer med nedsatt funksjonsevne, enten det var på grunn av alder, sykdom eller andre omstendigheter, blant annet skulle sikres et tilgjengelig samfunn på lik linje med alle andre.<sup>33</sup> Utvalget mente at det ikke var mulig å oppnå et reelt likeverd før det forelå lik mulighet til samfunnsdeltagelse. Så lenge samfunnet var utformet på en ekskluderende måte ville det være utilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne, hvilket innebar en uverdig løsning. Universell utforming samsvarte derfor godt med utvalgets målsetting.

### 2.1.2 Tilrettelegging vs universell utforming for å oppnå tilgjengelighet

Det finnes i hovedsak to forskjellige tilnærmingsmåter for å sikre tilgjengelighet:

Ett virkemiddel for å oppnå tilgjengelighet er å *tilrettelegge* utformingen av de fysiske forholdene slik at personer med redusert fremkommelighet sikres tilgang. Dersom eneste inngang til en bygning går via en trapp, medfører dette at en person i rullestol ikke har tilgang til bygningen i det hele tatt. Hvis personen får tilgang ved at en annen person bærer rullestolen opp trappen, innebærer dette tilgjengelighet gjennom individuell tilrettelegging. Et annet eksempel på samme type tilrettelegging kan være en arbeidsplass hvor kontorlandskapet må tilpasses arbeidstakerens rullestol, fordi utformingen i utgangspunktet er utilgjengelig.

Tilretteleggingen kan også gjøres generell, som innebærer en tilrettelegging som skal imøtekomme flere former for nedsatt funksjonsevne, for eksempel en arbeidsplass som har tilpasset et av kontorene med ekstra brede dører, uten terskler, godt lys etc. Sistnevnte løsning korresponderer best med prinsippet om likeverd, fordi tilretteleggingen har som mål å nå flest mulig mennesker, uten at én person trenger å føle seg stigmatisert.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> NOU 2005:8 s. 36 og Regjeringens handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne (2004-2009) for eksempel punkt 1.2

<sup>33</sup> NOU 2005:8 s. 36

<sup>34</sup> NOU 2005:8 s. 41

Tanken om tilrettelegging for å bedre tilgjengeligheten har eksistert i årevis, og tilgjengelighetsformålet har derfor en viktig plass i en del av vår lovgivning, for eksempel når det kommer til bygg, anlegg og arbeidsplasser.<sup>35</sup> Disse tankene bygger imidlertid på den tradisjonelle, biologiske tankegangen om å tilrettelegge for funksjonshemmede, og overlapper til dels med universell utforming, men dog i redusert omfang.

Et annet virkemiddel for å oppnå tilgjengelighet er universell utforming, som i likhet med tilgjengelighet, innebærer en utforming av det fysiske miljøet som sikrer deltakelsesmuligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne.<sup>36</sup> Ved å benytte ”universell” fremfor ”tilgjengelig”, signaliseres det at målgruppen er ”alle”. På denne måten unngås at oppmerksomheten rettes mot problemstillinger rundt personer med nedsatt funksjonsevne, og fokuset på at denne gruppen faller utenfor omgivelsenes normalløsninger, bare fordi funksjonsevnen er nedsatt.<sup>37</sup> I tillegg reduseres behovet for bruk av hjelpemidler som kan bidra til stigmatisering av denne gruppen mennesker.

Etter dette kan det således konkluderes med at det inkluderende elementet er en viktig forskjell mellom tilgjengelighet og universell utforming. Med universell utforming tar man avstand fra særløsninger, fordi dette kan virke stigmatiserende for en enkeltperson eller en gruppe mennesker i samme situasjon. Slike ”reserveløsninger” unngås dersom personer med nedsatt funksjonsevne blir ivaretatt allerede i planleggingsfasen ved utforming av hovedinngangen til et bygg. Dette belyser det inkluderende aspektet i begrepet og kan også bidra til å påvirke folks holdninger.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> NOU 2005:8 s. 283

<sup>36</sup> NOU 2005:8 s. 41

<sup>37</sup> NOU 2005:8 s. 184

<sup>38</sup> NOU 2005:8 s. 278

### 3 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9

#### 3.1 § 9 Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming)

##### 3.1.1 Legaldefinisjon § 9(2)

Definisjonen av universell utforming fremgår av § 9(2):

*”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene..., slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.”*<sup>39</sup>

En naturlig språklig forståelse av ”universell”, er noe som er felles eller gjelder for alle. Dette samsvarer med definisjonene ”altomfattende” eller ”allmenn”, som brukes av store norske leksikon.<sup>40</sup> Denne forståelsen ble også lagt til grunn av utvalget og departementet i forarbeidene til dtl, som påpekte at ordet ”universell” innebar en inkluderende og felles tilnærming, i motsetning til en individuell særløsning.<sup>41</sup>

Bestemmelsen gir selv videre anvisning på hva som skal forstås med begrepet, jf. ordlyden ”med universell utforming *menes...*” (min uthev.) Som det vil fremgå av den videre behandlingen nedenfor, er meningsinnholdet i begrepet ”universell utforming” utformet som en rettslig standard av skjønnsmessig karakter.

Det kan stilles spørsmål til valget om å innføre lovplikten som en rettslig standard. Det kan for eksempel hevdes at denne tilnærmingen ikke gjør begrepet mer presist enn det som fulgte av tidligere bruk, det vil si da begrepet kun antydte målsettinger. På den annen side er det positive med en slik utforming at de rettslige konsekvensene vil kunne endre seg med tid og samfunnsutvikling, slik som de mer kjente begrepene ”god forretningsskikk” og

---

<sup>39</sup> Som nevnt innledningsvis avgrenses det mot IKT, så denne delen av definisjonen medtas ikke.

<sup>40</sup> <http://snl.no/>

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 126, andre spalte



”vanlig god vare”, jf. henholdsvis avtaleloven § 36 og kjøpsloven § 17(2) litra a). Én og samme lovbestemmelse kan dermed tillegges ulikt innhold på ulik tid, avhengig av hva som er rådende oppfatning av begrepet.<sup>42</sup>

Disse synspunktene reflekteres i forarbeidene, og det fremgår at det nettopp var fleksibiliteten, som en rettslig standard innebærer, som var avgjørende for at universell utforming lot seg gjennomføre som rettsnorm.<sup>43</sup> Dette fordi det var knyttet store utfordringer til lovutforming av plikten, spesielt med tanke på de utallige variantene og gradene funksjonshemninger generelt innebærer. For eksempel var det vanskelige, praktiske spørsmål knyttet til hvilke behov som måtte tilfredsstilles og hvordan hensynet best kunne ivaretas i lovverket.<sup>44</sup> I tillegg var det vanskelig å la bestemmelsen omfatte ”alle”.

Utvalget uttalte i forbindelse med innføringen av plikten at det ikke burde stilles for urealistisk høye krav med én gang, men at kravene kunne skjerpes over tid.<sup>45</sup> Dette er en praktisk tilnærming fordi begrepet og plikten er ny. Det første steget må derfor være å gjøre allmennheten kjent med innholdet av plikten, og konsekvenser ved brudd, før man vurderer om tiden er moden for en strengere tolkning. Ved at plikten er innført som en rettslig standard er disse hensynene mulig å ivareta.

Ulempene med å la lovplikten styres av en rettslig standard kan til en viss grad forklares ved å bruke de samme argumentene som nevnt ovenfor, snudd på hodet. Det faktum at innholdet i bestemmelsen er såpass fleksibelt, bidrar til å svekke forutsigbarheten for både rettighets- og pliktsubjekter, samt rettshåndhevende myndigheter som anvender loven. Fordi rettsstillingen ved bruk av rettslige standarder kan fremstå som uklar for alle aktører,

---

<sup>42</sup> Gisle (2011)

<sup>43</sup> NOU 2005:8 s. 333

<sup>44</sup> NOU 2005:8 s. 334

<sup>45</sup> NOU 2005:8 s. 187

især hvor det ikke foreligger rettspraksis, er spørsmålet hvilke tiltak som kan avhjelpe situasjonen? I neste punkt behandles to innførte tiltak med hjemmel i dtl § 9.

#### 3.1.1.1 Behov for standarder og forskrifter på området?

Et overordnet mål for all lovgivning er hensynet til klarhet, forutberegnelighet og effektivitet. For at disse hensynene skulle sikres også med tanke på universell utforming, bestemte Syse-utvalget at det var hensiktsmessig med en forskriftshjemmel. Slik kunne ulike funksjonskrav, knyttet til universell utforming på de ulike samfunnsområdene, utvikles over tid.<sup>46</sup> Departementet støttet opp om utvalgets vurdering av behovet for en slik hjemmel til forskrifter og standarder for å utfylle og presisere plikten til universell utforming i dtl § 9. Samtidig ble betydningen av et godt samarbeid med berørte grupper og ombudet, fremhevet.<sup>47</sup> Spørsmålet er om slike standarder og forskrifter har vært til hjelp.

I dtl § 9(5) fremgår det at:

*”det regnes ikke som diskriminering etter fjerde ledd dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i plikten til universell utforming”*

Det fremgår ikke direkte av bestemmelsens ordlyd, jf. ”lov eller forskrift”, at *standarder* under Norsk Standard (NS) kan fastlegge innholdet i plikten til universell utforming, men forarbeidene og rundskriv legger uten videre dette til grunn.<sup>48</sup> Denne tolkningen er uproblematisk så lenge rundskrivene tar i betraktning, avveier og oppfyller de samme hensynene som følger av dtl § 9, samt forskrifter som er fastsatt med hjemmel i loven.<sup>49</sup> Eksempler på slike standarder er ”NS 11001-1:2009 Universell utforming av byggverk, del 1 Arbeids – og publikumsbygninger” og ”NS 11001-2:2009 Universell utforming av

---

<sup>46</sup> NOU 2005:8 s. 203

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 141, første spalte

<sup>48</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 141, andre spalte og rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 21

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 142, første spalte

byggverk, del 2 Boliger”, fra 2010.<sup>50</sup> Arbeidet med disse utgivelsene er foretatt av Standard Norge med støtte fra flere departementer, og intensjonen er blant annet å sikre forutberegnelighet, ved å gjøre det lettere for pliktsubjektene å tilegne seg hva kravene innebærer i de ulike tilfeller.<sup>51</sup> For at standardene skal få den tilsiktede autoritet, er det viktig at arbeidet forut for fastsettelsen er grundig og at alle relevante aktører blir inkludert.<sup>52</sup>

Selv om standardene i utgangspunktet er ment som hjelp ved utformingen av nye bygg, herunder i planleggingsfasen, kan de gi verdifull veiledning også for eksisterende bygninger når det gjelder å fastslå hva som er universell utforming.<sup>53</sup> I ombudspraksis er tendensen at standardene benyttes som en slags ”mal”. For eksempel viste ombudet til NS 11001-1:2009 punkt 7.4 ved vurderingen av om en restaurants inngangsparti var i henhold til plikten. Punkt 7.4 innebar at det ikke måtte være ”nivåforskjeller mellom gulv ute og gulv inne ved inngangspartiet”. Dersom det var dørterskel kunne ikke denne ”...bygge mer enn 25 mm over gulvnivå”.<sup>54</sup>

Det er forståelig at standardene er praktiske for å vite hvilket mønster man skal følge ved tilrettelegging av en bygning, spesielt når lovteksten er vag. Ordlyden i dtl § 9(5), sammenholdt med praksis og forarbeider, taler for at standardene kan vektlegges også i vurderingen av tiltak for eksisterende bygninger. For eksisterende bygninger må det tas forbehold om at standardene i mange tilfeller kan gi uttrykk for ”optimale” løsninger. Dersom standardene gir anvisning på tiltak som vil medføre store ulemper for pliktsubjektet, vil de nemlig kunne komme i konflikt med uforholdsmessigbegrensningen, som vil bli behandlet i kapittel fire.

---

<sup>50</sup> <http://www.bufoetat.no/bufoedir/deltasenteret/bygninger-og-uteomrader/standarder/>

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 44 s.142, første spalte

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 142, første spalte

<sup>53</sup> LDO sak 09/1053 s. 5

<sup>54</sup> LDO sak 10/1158 eller LDO sak 10/1973

Når det gjelder ”nærmere bestemmelser... *i forskrift (min uth)*”, jf. § 9(5), på området for universell utforming i relasjon til dtl § 9 og eksisterende bygninger, er det først og fremst forskrifter i medhold av plbl, jf. dtl § 10, som er av interesse. Siden forskrifter i plbl for eksisterende bygninger ikke foreligger per i dag, er spørsmålet om det er andre forskrifter som er relevante? Så langt det har vært mulig å finne frem til, er det ikke gitt forskrifter per i dag, som regulerer eller utdyper plikten til universell utforming for eksisterende bygninger.

En avgjørelse fra nemnda kan imidlertid bidra til å belyse hva slags forskrifter som *ikke* kan medregnes i dtl § 9(5). Saken gjaldt manglende universell utforming på en flyplass fordi man var forpliktet til å benytte trapper for å komme frem.<sup>55</sup> Virksomheten påberopte seg ”assistanse-forskriften” § 4, som innebar at flyplassen hadde satt av eget personell til å yte assistanse til hjelpetrengende ved behov.<sup>56</sup> Således forelå det ikke noe brudd på plikten til universell utforming. Nemnda viste til at så lenge forskriften ikke sa noe om ”innholdet i plikten til universell utforming”, jf. dtl § 9(5), var det ikke grunnlag for å vurdere denne nærmere.

Dermed er konklusjonen at forskrifter, ikke på samme måten som standarder, til nå har bidratt til å tydeliggjøre og konkretisere hva den rettslige standarden innebærer for eksisterende bygninger. Forskriftshjemmelen i § 9(5) kan likevel ikke anses overflødig, da det kan være at forskrifter har betydning i andre sektorer enn for bygninger. Poenget er uansett at lovgiver har lagt et slikt sektorprinsipp til grunn og på den måten har ”sikre[t] hjemmel for krav” om universell utforming.<sup>57</sup>

### 3.1.2 Fysiske forhold

For det første kan det fremheves at det er de ”fysiske forholdene” som kreves tilpasset krav om universell utforming. Etter naturlig språkbruk innebærer ordene at det er noe

---

<sup>55</sup> LDN sak 2010-29

<sup>56</sup> FOR-2008-01-28-69

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 146, andre spalte.

håndgripelig eller konkret som er gjenstand for universell utforming.<sup>58</sup> Dette er i overensstemmelse med hva som uttales i forarbeidene til dtl, selv om det fastslås at det skal legges en vid forståelse til grunn.<sup>59</sup> Foruten bygninger inngår IKT, anlegg, transportmidler, produkter, visse uteområder og mer til. Utenfor ”fysiske forhold” holdes tjenester, men ikke i tilfeller hvor de fysiske forholdene utgjør en forutsetning for å benytte tjenesten, slik som en billettautomat på for eksempel en parkeringsplass.

Sistnevnte kategorier omtales ikke nærmere på grunn av avhandlingens begrensninger. Derimot kan det nevnes at det i kategorien bygninger inngår butikker av ulike slag, og mange av uttalelsene til ombudet dreier seg for eksempel om butikker som har utilgjengelige inngangspartier.

### 3.1.3 Utforming eller tilrettelegging

I henhold til lovteksten i dtl § 9(2) kan universell utforming oppfylles på to måter, enten ved ”utforming” eller ”tilrettelegging”. Dette fremgår direkte av lovens ordlyd. Begge begrepene kan gi assosiasjoner til at løsningen skal bearbeides eller formes, tilsynelatende med samme meningsinnhold. Av forarbeidene fremgår det imidlertid at begrepene sikter til to ulike tidsrelasjoner, ved at ”utforming” gir uttrykk for den opprinnelige fysiske utformingen av for eksempel bygninger, mens ”tilrettelegging” viser til tiltak som må utføres på eksisterende fysiske forhold for å oppnå universell utforming.<sup>60</sup>

Et nytt byggeprosjekt vil dermed måtte ”utforme”, for eksempel tegninger, med sikte på universell utforming allerede fra planleggingsfasen. Et eksisterende bygg derimot, vil kunne sikre universell utforming ved å ”tilrettelegge” blant annet inngangspartiet, dersom det er dette som medfører at bygget er utilgjengelig for en person med funksjonsnedsettelse.

---

<sup>58</sup> IKT er omfattet av ordlyden, men på grunn av avgrensningene drøftes ikke dette i denne oppgaven.

<sup>59</sup> NOU 2005:8 s. 185

<sup>60</sup> NOU 2005:8 s. 186

### 3.1.4 Hovedløsningen

Videre er det ”hovedløsningen” som skal utformes eller tilrettelegges for universell utforming. Således skal tilgang til en bygning sikres gjennom hovedinngangen. Men hva er hovedinngangen? Svaret vil muligens variere avhengig av om man spør plikt- eller rettighetssubjektet etter regelen. Men det er rimelig å legge til grunn at det ikke nødvendigvis finnes bare én hovedinngang. Nedenfor gis et eksempel til dette.

Hvorfor akkurat ”hovedløsningen” er det sentrale i definisjonen, fremgår av forarbeidene.<sup>61</sup> Poenget er at løsningen skal innebære en felles tilnærming, det vil si at den også kan benyttes av funksjonsfriske. Ved å bruke dette vilkåret forsøkes det å få frem at personer med funksjonsnedsettelse ikke skal måtte ta til takke med ”spesialtilpassede særløsninger eller kompensatoriske løsninger som for eksempel egne innganger, områder eller lignende, i tillegg til en hovedløsning”.<sup>62</sup>

For eksempel kan en restaurant hevde at den har sikret tilgjengelighet for rullestolbrukere fordi det finnes adgang via kjøkkeninngangen. I slike tilfeller foreligger det ikke universell utforming fordi løsningen fremstår som et rent hjelpetiltak og dermed kan virke segregerende. Heller ikke en ringeklokke for å tilkalle hjelp for å komme inn i en butikk, har blitt tillatt i ombudspraksis.<sup>63</sup> Sistnevnte eksempel kan hevdes å bestå av flere diskriminerende elementer, ved at personen som trenger bistand både må ringe etter- og vente på betjeningen. I tillegg kan det oppstå et slags kjøpepress ettersom personen kan føle det som en byrde å få tilgang.

---

<sup>61</sup> NOU 2005:8 s. 279

<sup>62</sup> NOU 2005:8 s. 279

<sup>63</sup> LDO sak 09/45

På den annen side stilles det ikke krav om at løsningen skal være nøyaktig den samme, så lenge utformingen har et godt nok inkluderende preg. For eksempel trenger man ikke fjerne trappene ved hovedinngangen dersom det i tillegg monteres en rampe.<sup>64</sup>

Som nevnt er et annet spørsmål hvordan man skal tolke ”hovedløsningen”. Tenk for eksempel et bygg med flere kontorer, hvor bygget har én felles hovedinngang med tilknytning til alle kontorene, i tillegg til en direkte inngang til hvert enkelt kontor fra utsiden av bygget. Vil det være tilstrekkelig at en person med nedsatt bevegelsesevne har adgang til hovedinngangen som er universelt utformet, men ikke via direkteinngangen til kontoret fra utsiden? I forlengelsen av det som er sagt i avsnittet over er det naturlig å legge til grunn at det er den felles hovedinngangen som er ”hovedløsningen”. Men på den annen side kan også en direkte inngang til et kontor, intuitivt fremstå som en slags ”hovedløsning”. Således kan det ut i fra en ren språklig forståelse av ”hovedløsningen”, ikke utelukkes at flere innganger må medregnes i vilkåret. En lignende sak kom opp for ombudet, hvor spørsmålet var om plikten til tilrettelegging var ivaretatt av virksomheten, da pasienter som ikke klarte åpne en tung dør uten døråpner ved direkteinngangen til legesenteret, måtte benytte en alternativ inngang til legesenteret via hovedinngangen til kommunesenteret i samme bygg. Likestillings- og diskrimineringsombudet uttalte om saken at: ”... [forholdet oppfyller ikke] lovens krav til universell utforming ettersom kommunens løsning vil medføre en særlig løsning for personer med nedsatt funksjonsevne”.<sup>65</sup>

Hovedresonnementet i uttalelsen er at siden pasientene ikke kunne benytte den direkte inngangen til kontoret, ville bruk av hovedinngangen til bygget innebære en egen løsning for personer med nedsatt funksjonsevne, og således medføre diskriminering. Med støtte i en naturlig forståelse av ordlyden og praksis, er det rimelig å legge til grunn at også de

---

<sup>64</sup> NOU 2005:8 s. 186

<sup>65</sup> LDO sak 09/1052

direkte inngangene fra utsiden må tilpasses krav om universell utforming, selv om de ikke nødvendigvis er kalt ”hovedinngangen”.

Også innvendig tilgang i et bygg, og muligheten til bruk av tilbudet eller produktet som tilbys, skal i utgangspunktet være den samme for alle brukere uansett forutsetninger.<sup>66</sup> I likhet med ovennevnte eksempler kan trapper brukes som illustrasjon for å belyse plikten til innvendig tilgang. En innendørs rampe i tillegg til en trapp vil som nevnt oppfylle plikten til universell utforming. Det er imidlertid utfordringer i forlengelsen av dette, i tilfeller hvor utformingen av hovedløsningen fremstår som teknisk umulig eller av andre grunner ikke lar seg tilrettelegge.<sup>67</sup> Det kan være fordi det ikke er mulig å flytte for eksempel toalettet i en restaurant på grunn av arealløsningen. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvor langt plikten strekker seg. Disse spørsmålene grenser til hensynene bak unntaket om at plikten innebærer en ”uforholdsmessig byrde”, som behandles nedenfor i kapittel fire. Det kan kort nevnes allerede her at plikten i slike unntakstilfeller kan ivaretas ved å velge den beste av løsningene som foreligger, herunder den mest inkluderende løsningen, jf. punkt 4.5.<sup>68</sup>

Men hvilke forhold faller *utenfor* hovedløsningen? For å illustrere dette kan det benyttes et annet eksempel vedrørende innendørs tilgjengelighet. Ombudet behandlet en sak hvor en rullestolbruker klaget over at en kino kun hadde rullestolplasser på første rad, som dermed innebar en ”belastning for nakke og rygg”. I uttalelsen påpekte ombudet at det ikke kunne omfattes av loven, at en rullestolbruker kunne velge hvor han vil sitte i en kinosal, så lenge det eksisterte en ”likeverdig tilgang” til tjenesten som ble tilbudt.<sup>69</sup> Selv om plasseringen ikke var optimal i de omstridte salene, var ikke utformingen i strid med plikten til universell utforming. Det var heller ikke dokumentert at plassene var kvalitativt dårligere

---

<sup>66</sup> NOU 2005:8 s. 186

<sup>67</sup> Dette gjelder også i forhold til tekniske utfordringer utendørs

<sup>68</sup> Ot.prp nr. 44 s. 261, andre spalte

<sup>69</sup> LDO sak 09/172, datert 3.6.10 (ukjent saksnr)



enn andre plasser i salen. Dermed tilfredsstilte kinoen en utforming som sikret ”flest mulig...tilgang til virksomhetens alminnelige funksjon”.<sup>70</sup>

På den ene siden er det kun én uttalelse om spørsmålet i ombudspraksis, som fastslår at det kun er inngangen til kinoen som må utformes universelt. På den annen side anses det ikke urimelig at deler av området inne i selve kinosalen ikke er omfattet av virksomhetens ”hovedløsning”. Hensynet til diskriminering slår ikke inn med samme tyngde siden personer med nedsatt funksjonsevne har flere plasser å velge mellom. I tillegg må løsningen anses akseptabel sett fra et økonomiske perspektiv. Dersom samtlige kinoplasser måtte etterkommet plikten til universell utforming, kan det tenkes at det ville gått på bekostning av antall kinosaler i landet.

### 3.1.5 Virksomhetens alminnelige funksjon

De ovennevnte krav til universell utforming begrenses av bestemmelsen selv, i det den fastslår at det er ”virksomhetens alminnelige funksjon”, som skal kunne benyttes av flest mulig, jf. dtl § 9(2) og (3). En naturlig språklig forståelse av ”alminnelig funksjon” er den hensikt eller formål vedkommende aktivitet skal tjene for brukeren. Det er dermed rimelig å anta at ikke alle deler av de fysiske forholdene må tilpasse seg kravene.

Når det skal vurderes hva ”virksomhetens alminnelige funksjon” innebærer, kan det være formålstjenlig å starte med hva som klart faller utenfor begrepets anvendelsesområde: uønsket og ulovlig bruk.<sup>71</sup> En slik bruk står jo i direkte motstrid med hva som er naturlig å forbinde med alminnelig. Som eksempel kan man tenke seg en restaurant som har blitt stengt på grunn av overtredelse av brannvernforskrifter, som manglende rømningsveier eller lignende. Dersom restauranten ikke lovlig kan drives i bygningen, er det heller ikke noe poeng i å utforme den universelt.

---

<sup>70</sup> LDO sak 09/172, datert 3.6.10 (ukjent saksnr)

<sup>71</sup> NOU 2005:8 s. 186

Det som er mindre klart er å fastslå nøyaktig hvilke fysiske forhold som skal inngå i den ”alminnelige funksjonen” til en virksomhet. For eksempel vil det være naturlig å forbinde en restaurants alminnelige funksjon med servering av mat og drikke ved bordet mot betaling. Således er fysisk atkomst til selve restaurantlokalene et minimum av hva man kan forvente skal være tilpasset krav til universell utforming. Men for at en person med en eller annen form for funksjonsnedsettelse skal kunne nyttiggjøre seg av den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon, på lik linje med andre, vil det være naturlig at kravene om utforming eller tilrettelegging gjelder utover fysisk atkomst til lokalet. Forarbeidene til dtl § 9 avklarer at rekkevidden beror på en konkret vurdering, men at det gjelder en begrensning ved at den ”alminnelige funksjonen” må rette seg mot allmennheten, jf. også dtl § 9(3) som lyder ”...virksomhet rettet mot allmennheten.”<sup>72</sup> Når det gjelder skolebygg uttaler forarbeidene at hele bygningsmassen er å regne som ”rettet mot allmennheten”.<sup>73</sup>

Tilgang til toalett kan tjene som eksempel for hva som er naturlig at inngår i den ”alminnelige funksjon”. Dette må sies å være en vesentlig funksjon som må kunne sees i sammenheng med bruken av restauranttilbudet. Dette var også konklusjonen til ombudet i sak 09/367, hvor det ble konstatert at toalett er omfattet av de delene av lokalet som er rettet mot allmennheten. Restaurantens personalrom og kjøkken er på den annen side ikke rettet mot allmennheten og således holdt utenfor tilgjengelighetskravet.<sup>74</sup>

Andre tiltak som ligger *utenfor* den ”alminnelige funksjon”, er i forarbeidene uttalt å være tilpasninger som vil innebære ”fundamentale endringer i selve virksomhetens karakter eller funksjon”.<sup>75</sup> Spørsmålet er hva dette innebærer, da forarbeidene er relativt ordknappe om denne begrensningen. På den ene siden gir formuleringen umiddelbart assosiasjoner til unntaket i dtl § 9(3), som gir anvisning på en rekke momenter som kan medføre at virksomheten slipper unna plikten.

---

<sup>72</sup> Ot.prp nr. 44 s. 127, andre spalte.

<sup>73</sup> Innst O. Nr 68 (2007-2008) , side 29

<sup>74</sup> NOU 2005:8 s. 186

<sup>75</sup> NOU 2005:8 s. 187 og Ot.prp nr. 44 s. 139, første spalte.

På den annen side fremgår det av forarbeidene at begrensningen skal gjelde ”selve begrepet” og må holdes adskilt fra uforholdsmessighetsbegrensningen i §9(3).<sup>76</sup> Vedlegg 1 til Syse-utvalgets utredning gir likevel veiledning til spørsmålet. I sin juridiske betenkning har Advokat Nicolai V. Skjerdal gitt omfattende synspunkter omkring temaet universell utforming. Med tanke på virksomhetens karakter som begrensning vises det eksempelvis til en nattklubb, som tvilsomt vil kunne pålegges skarp belysing, selv om det vil gjøre lokalet bedre tilgjengelig for personer med nedsatt syn.<sup>77</sup>

Det er likevel ikke lett å se noen forskjell på hva som er en begrensning av ”selve begrepet” og forholdsmessighetsskranken i § 9(3), eller hva slags betydning dette innebærer. Et av momentene i uforholdsmessighetsvurderingen gjelder nettopp virksomhetens ressurser, slik at det trolig ville være legitimt å forsvare en liten virksomhet med begrensede midler, mot en ”fundamental endring”, basert på ressurs hensyn. Man kunne derfor ha konkludert med det samme resultatet uten denne ekstra begrensningen. Men dersom man bygger videre på eksempelet om nattklubben over, viser det seg at økonomi ikke nødvendigvis har noen betydning for spørsmålet. Dersom virksomhetens karakter er det avgjørende er det sentrale at noen plasser rett og slett er uegnet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Ombudet har behandlet, og henlagt, en sak hvor virksomhetens karakter var et tema. Denne kan klargjøre hva begrensningen omhandler. Saken gjaldt et krav fra en bruker om at alle kjøpesentre i Norge måtte samle butikker med allergener fra matos, dyr, blomster og sterke lukter i en egen avdeling med eget ventilasjonssystem. Ombudet konkluderte med at tiltaket ikke kunne kreves gjennomført og uttalte at dtl kunne ikke brukes til å kreve ”fundamentale endringer i en virksomhets struktur for å tilrettelegge for noen brukerforutsetninger”.<sup>78</sup> Inn i begrunnelsen dras også vilkåret om ”flest mulig”, jf. dtl § 9(2) i.f, samt punkt 3.1.6 nedenfor. Ombudet begrunner dette med forarbeidene, som bemerker at ”det avgjørende for om tilretteleggingsplikten inntreffer er om det er mulig, ved

---

<sup>76</sup> Ot.prp nr. 44 s. 139, første spalte.

<sup>77</sup> NOU 2005:8 s. 331

<sup>78</sup> LDO sak ”kjøpesentre i Norge”, datert 2.2.11 (ukjent saksnr)

en fysisk tilrettelegging av omgivelsene, å imøtekomme de aktuelle brukerforutsetningene”.<sup>79</sup> Det nevnte tiltaket ville ramme alle kjøpesentre i Norge og således være forbundet med enorme kostnader. Det synes som at kjernen i begrensningen vedrørende ”selve begrepet” er at slike krav ligger utenfor lovens, herunder § 9, anvendelsesområde. Ombudets henleggelse ble påklaget til nemnda, som opprettholdt denne. Således støtter også nemndas vedtak ombudets tolkning.<sup>80</sup>

Andre ganger kan tilfellet være at virksomheten innehar tilbud bestående av flere alternativer, for eksempel flere restaurantbord. Spørsmål som oppstår i denne forbindelse er om alle bordene må etterkomme krav til universell utforming? Dette avvises i forarbeidene da det avgjørende er at utformingen tilfredsstiller krav til likeverdig- og inkluderende utforming, jf. at det i utgangspunktet er ”hovedløsningen” som skal tilpasses universell utforming.<sup>81</sup>

Men hvordan stiller dette seg dersom restauranten for eksempel har flere etasjer hvor mattilbudene varierer, og dette i tillegg er noe som brukes i markedsføringen av restauranten? Det er rimelig å anta at for eksempel annen etasje i en restaurant som serverer delikatesser, i motsetning til første etasje med ”vanlig mat”, også må medregnes i den ”alminnelige funksjon”. Forarbeidene går langt i å støtte denne tilnærmingen, men det uttales samtidig at det må foretas en konkret vurdering.<sup>82</sup> Etter alt og dømme vil det foreligge diskriminering dersom det markedsføres med delikatesser i andre etasje, og en bruker med funksjonsnedsettelse ikke får tilgang til denne etasjen, på grunn av fravær av heis. I alle fall så lenge det ikke serveres den samme maten i første etasje.

---

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 260, første spalte

<sup>80</sup> LDN sak 2010-9.

<sup>81</sup> NOU 2005:8 s. 186

<sup>82</sup> NOU 2005:8 s. 187

Selv om ”virksomhetens alminnelige funksjon” omfatter mer enn kun tilgang til det man forbinder med virksomhetens hovedtilbud, vil det i stor grad bero på en konkret vurdering hvorvidt tilbudet må medregnes som ”alminnelig funksjon”.

### 3.1.6 ”Flest mulig”

Målgruppen for universell utforming er i henhold til § 9(2) i.f. ”flest mulig”. Objektivt sett står ordlyden i kontrast til begrepet ”universell utforming”, som sikter mot ”alle”. Det var flere motforestillinger i høringsrunden mot at ordet ”alle” ikke ble benyttet, blant annet fra Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), som viste til at dette ikke samsvarte med målsettingen om et ”samfunn for alle”.<sup>83</sup> FFO viste i tillegg til det de mente var den ”vanlige” definisjonen av universell utforming, tatt fra ”rådet for funksjonshemmede”, som i motsetning til ”flest mulig” innebar tilgjengelighet for ”alle”.<sup>84</sup>

Et spørsmål er om det i det hele tatt ville ha spilt noen rolle om ordet ”alle” hadde blitt benyttet? Man kan hevde at ”alle” i større grad signaliserer ambisjonen om et universelt og tilgjengelig samfunn for alle mennesker uansett funksjonsdyktighet. På den andre siden må realiteten fastholdes, da det er et faktum at tilrettelegging av bygninger, og andre samfunnsarenaer, er tidkrevende med mange utfordringer. Spesielt er det store kostnader forbundet med universell utforming av eksisterende bygninger. En økonomisk analyse i forarbeidene uttaler at kostnader ved tilpasning av denne bygningskategorien er omlag tre ganger så høy ved ombygging, som ved nyinvestering.<sup>85</sup> Det vil derfor ta tid å finne smidige løsninger som gjennomførbare for relevante aktører. I tillegg, som nevnt ovenfor i punkt 3.1.5, er det urealistisk at bestemmelsen kan omhandle ”alle”.

Departementet har angående dette uttalt at ”alle” brukerforutsetninger skal vurderes, men at universell utforming skal ivaretas av ”flest mulig”. Forskjellen er nødvendig for å synliggjøre realitetene i lovverket når det er tale om et rettslig begrep som skal ligge til

---

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 44 s.132, første spalte

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 132, andre spalte

<sup>85</sup> NOU 2005:8 s. 358

grunn for plikter.<sup>86</sup> Det vil si at universell utforming ønsker å ta høyde for ulike brukerforutsetninger så langt det er mulig, men samtidig må man i vurderingen kunne legge til grunn at personer som ferdes i det fysiske miljøet, innehar et minimum av personlige egenskaper. Av denne grunn vil personer med sterke kognitive funksjonsnedsettelse falle utenfor målgruppen for universell utforming og må derfor ivaretas gjennom andre lovregler.<sup>87</sup> I takt med den teknologiske utviklingen vil det etter hvert være mulig å inkludere personer med brukerforutsetninger som til nå ikke er omfattet, og samtidig implementere disse i den rettslige standarden om universell utforming. Så lenge alle brukerforutsetningene vurderes er det neppe noen realitetsforskjell i valg av ord. Det vil heller ikke være noe poeng i seg selv å innta et ordvalg som uansett ikke kan overholdes.

### 3.2 Pliktsubjekter

Dtl § 9(3) lyder:

*”Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming...”.*

#### 3.2.1 ”Offentlig og privat virksomhet”

Mens dtl § 9(2) forklarer innholdet i plikten til universell utforming, er det § 9(3) 1.pkt. som statuerer hvem som er pliktsubjektet. Ordlyden begrenser gruppen pliktsubjekter i to relasjoner; ved at det gjelder ”offentlig og privat virksomhet” og at disse i tillegg må være ”rettet mot allmennheten”. Virksomhet er normalt forbundet med en juridisk person som driver forretningsvirksomhet for å oppnå profitt, for eksempel aksjeselskap (AS) eller ansvarlig selskap (ANS).<sup>88</sup> Men virksomheten trenger ikke nødvendigvis å være en juridisk person, i det enkeltpersonforetak (EPF), med eller uten ansatte, også medregnes til virksomhetsbegrepet. Det som hovedsakelig skiller offentlige- fra private virksomheter er

---

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 139, andre spalte

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 140, første spalte

<sup>88</sup> <http://no.wikipedia.org/wiki/Virksomhet>

at de ofte er ikke-kommersielle, nærmere bestemt forvaltere av våre felles ressurser. For eksempel skoler eller andre virksomheter som er finansiert gjennom ulike skatter, avgifter og gebyrer.

Gråsoner i relasjon til pliktsubjektet kan tenkes i tilfeller med ulik virksomhetsstruktur, ved at det kan stilles spørsmål ved hva som er ”virksomhet[en]”, jf. ordlyden. Dette gjelder spesielt med tanke på franchisekjeder og ”ordinære” kjeder. En kjede av forretninger med avdelinger vil for eksempel normalt være organisert med én overordnet juridisk ansvarlig, og spørsmålet er dermed om én utilgjengelig avdeling kan vise til at ”virksomheten” (som sådan) oppfyller kravet til universell utforming, fordi det finnes en annen avdeling som sikrer tilgjengelighet? Dette i motsetning til franchisekjeder som er selvstendige, juridiske virksomheter.

Når det gjelder en kjede med flere avdelinger vil det på den ene siden kunne anføres at det for eksempel finnes flere av den samme butikken i samme gate, med det samme vareutvalget. I slike tilfeller kan det hevdes at det ikke vil diskriminere en person med nedsatt funksjonsevne, at vedkommende må velge den ene butikken som er universelt utformet, fremfor den andre. Personen vil jo ha den samme tilgangen til de samme varene. Synspunktet er således at ”virksomheten” sikrer universell utforming i sin ene av to butikker som ligger lokalisert på tilnærmet samme sted.

På den andre siden ville det bli svært vanskelig å håndheve en slik tilnærming i praksis. Hvor skal for eksempel grensen gå, med tanke på hvor nærme de to butikkene i den samme kjeden ligger, før det innebærer diskriminering? I tillegg strider en slik forståelse mot hensynet bak regelen, og det er ikke til å komme utenom at personen i realiteten begrenses tilgang til den ene butikken.

Et lignende scenario for ombudet var tilfellet i sak 09/52-8, selv om vurderingen ble gjort i tilknytning til et vurderingstema i uforholdsmessighetsbegrensningen. Ombudet bemerket at verken en objektiv forståelse av ordlyden eller hensyn bak regelen tilsa en slik forståelse

av regelen. Dersom det skal være mulig å håndheve bestemmelsen i praksis, er ombudets synspunkt rimelig å legge til grunn. Videre kan det oppfattes som urimelig dersom virksomhetens struktur skal være avgjørende for om den oppfyller plikten til universell utforming eller ikke.

Et annet interessant spørsmål for pliktsubjektene er tilfeller hvor virksomheten leier lokaler, som er svært vanlig. Loven er ny, og virkeligheten er at mange er ukjent med innholdet i plikten. Siden det er virksomheten, ikke byggeier, som er ansvarlig for å etterkomme plikten, kan det oppstå vanskelige situasjoner. Dersom en person klager til ombudet på bakgrunn av manglende universell utforming, er det utvilsomt virksomheten som må utbedre, jf. ordlyden. Selv om utbedringen ikke nødvendigvis blir veldig kostbar, er det et moment som bidrar til at den reelle leiekostnaden blir høyere for virksomheten. Selvfølgelig kan virksomheten og byggets eier bli enige om en løsning som begge parter godtar. Men hovedpoenget er at universell utforming bør ivaretas i kontrakten.

I andre tilfeller kan kontrakten omhandle universell utforming, men samtidig begrense virksomhetens muligheter for å tilpasse lokalene i henhold til lovplikten. Dette vil være et forhold av betydning som må medtas i den konkrete uforholdsmessighetsvurderingen i § 9 (3). Spørsmålet behandles derfor i kapittel fire om uforholdsmessighetsbegrensningen, jf punkt 4.4.4.<sup>89</sup>

### 3.2.2 "Rettet mot allmennheten"

Det sentrale avgrensningsvilkåret i bestemmelsen er "rettet mot allmennheten". Rent språklig tilsier dette at virksomheten må tilby noe som er ment å gjelde overfor et bredt utvalg publikum, og i ombudspraksis er det understreket at "allmennheten" typisk vil være kunder, reisende, pasienter eller andre som ønsker å benytte seg av virksomhetens fasiliteter.<sup>90</sup> Eksempler på privat virksomhet som er "rettet mot allmennheten" vil kunne være forretninger, varehus, restauranter, kafeer, private tilbydere av forsikring og bank,

---

<sup>89</sup> Ot. prp. nr. 44 s. 143, første spalte.

<sup>90</sup> For eksempel LDO sak 10/1158



samt hoteller eller andre overnattingssteder. Typiske offentlige virksomhet er skoler, barnehager og sykehus. Det avgjørende er likevel at virksomheten og det den tilbyr over tid skal ta imot en variert gruppe personer, som tilbudet er rettet mot.<sup>91</sup> Forarbeidene til dtl kommenterer at det er spesielt viktig med fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse på arenaer hvor publikum ferdes, for å nå målsettingen om et mer tilgjengelig samfunn.<sup>92</sup> Mange virksomheter retter tilbudet sitt mot allmennheten som innebærer at personer med variert ferdighetsnivå tiltrekkes og oppfordres til å oppsøke virksomheten. Det er ansett som et viktig hensyn at man på slike plasser skal slippe å møte på hindringer som utestenger. Vilkåret må også sees i sammenheng med bakgrunnen for plikten til universell utforming, forbedre forutsetningene for mennesker med nedsatt funksjonsevne, slik at de kan delta i samfunnet på lik linje med andre, jf. også formålsbestemmelsen i dtl § 1.<sup>93</sup>

Noen ganger kan det være vanskelig å sette konkrete rammer for hvor langt plikten strekker seg, men det er lagt til grunn at friluftsansjoner, inkludert de frivillige, retter seg ”mot allmennheten”, selv om det kan finnes variasjoner av pliktens rekkevidde i forhold til ulike ansjoner. Når det er sagt vil noen friluftsansiteter være lettere å gjennomføre enn andre for personer med nedsatt funksjonsevne. Rekkevidden av bestemmelsen må derfor sees i sammenheng med begrensningen til fysiske forhold, som behandlet ovenfor. Også uforholdsmessighetsbegrensningen vil kunne være avgjørende i forhold til friluftsansjoners plikt til å rette seg etter dtl § 9.

Når det gjelder virksomheter som retter seg mot en bestemt aldersgruppe, for eksempel en ungdomsklubb som har åpent for ungdom ”mellom 14-18 år”, kan det diskuteres hvorvidt dette er ”allmennheten”. Er det rimelig at virksomheten kan slippe å ta høyde for ulike brukerforutsetninger? Det faktum at aldersgruppen er såpass begrenset vil på den ene siden tale for at det ikke er allmennheten. Men også i disse tilfellene vil det kunne forekomme

---

<sup>91</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 9

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 142, første spalte

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 141, første spalte

variasjon blant brukerne. En person i nevnte aldersgruppe kan også ha funksjonsnedsettelse og således ha nytte av at ungdomsklubben er tilrettelagt i henhold til universell utforming. Det er derfor rimelig å legge til grunn at et tilbud som begrenser brukergruppen ikke i seg selv er et moment som gjør at plikten til universell utforming kan ses bort i fra. Dette synspunktet støttes i lovkommentaren til dtl § 9.<sup>94</sup>

Et annet eksempel som også ligger på grensen for hva som omfattes av ”rettet mot allmennheten”, gjelder fengsler. Ombudet fikk dette spørsmålet forelagt seg på bakgrunn av en klage fra en innsatt, som mente at fengselet ikke var universelt utformet.<sup>95</sup> På den ene siden er et fengsel en arena hvor det ferdes et bredt spekter av mennesker, som i likhet med personer i det offentlige rom kan ha ulike former for funksjonsnedsettelse. På den andre siden, mente ombudet, var ikke et fengsel generelt publikumsrettet eller på samme måte som en alminnelig virksomhet, åpent og tilgjengelig for publikum. Hensynet til sikkerhet med tanke på rømningsfare og lignende ble ikke uttalt i ombudssaken, men for eksisterende fengselsbygninger kan det tenkes at ombygginger vil kunne komme på kanten med et slikt hensyn. Uansett konkluderte ombudet med at fengselet ikke hadde plikt til å sikre universell utforming. Det vites ikke hvordan innsatte med funksjonsnedsettelse ivaretas i fengsler, men det vil trolig finnes alternative løsninger, som individuell tilrettelegging heller enn generelle løsninger.

Hensikten med å skape tilgjengelighet på steder som nevnt over, taler for at det er naturlig å holde helt private forhold utenfor. Dette synet støttes av lovgiver som viser til at blant annet vennegrupper ikke vil være pliktsubjekter etter bestemmelsen, samtidig som det henvises til lovens virkeområde i dtl § 2 som avgrenser mot ”familieliv og andre forhold av personlig karakter”, jf. § 2(1).<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Christel Kirkøen (2010) note 48

<sup>95</sup> LDO sak 08/1718, datert 9.3.10

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 143, første spalte

Rent språklig er det tenkelig at borettslag, boligsameier eller lignende omfattes av ”allmennheten”, da for eksempel borettslag som virksomhet retter tilbudet sitt, boretten, mot enhver som ønsker dette. Riktignok kan det fremheves at ikke hvem som helst kan bli andelseier, i og med at styret normalt må godkjenne enhver andelshaver dersom vedtektene sier dette, jf. borettslagslova § 4-5(1). Men begrensningen som ligger i styrets godkjenning er imidlertid ikke særlig praktisk eller reell, da retten til å nekte en person å bli andelseier er meget begrenset.<sup>97</sup>

I forarbeidene konstateres det imidlertid at borettslag, boligsameier og lignende ikke retter seg mot allmennheten, uten at det gis noen nærmere begrunnelse.<sup>98</sup> Det kan tenkes at lovgiver har vurdert det dit hen at selv om for eksempel borettslag som rettssubjekt er å anse som virksomhet, på grunn av samlingen av boenheter, er de likevel noe annet. Det kan hevdes at isolert sett er hver boenhet å anse som en slags privat bolig og dermed grenser til den private sfæren, jf. forrige avsnitt om private forhold.

I denne sammenheng er det naturlig å bemerke at også privat bygging av boliger kan være omfattet av krav til universell utforming i bygningsloven, dersom tiltaket er søknadspliktig, jf. plbl § 29-3. De fleste tiltak, herunder ”oppføring, tilbygging [og] påbygging...”, jf. plbl § 20-1, er søknadspliktige. I forskrift til plbl, ”TEK10”, presiserer det i § 12-1 hvilke typer tiltak som må etterkomme plikten til universell utforming: ”byggverk for publikum og arbeidsbygning skal være universelt utformet slik det følger av bestemmelser i forskriften, med mindre byggverket eller del av byggverket etter sin funksjon er uegnet for personer med funksjonsnedsettelse”.<sup>99</sup>

Tilbudet, som består av boretten, er heller ikke på samme måte som en skole eller butikk rettet mot et bredt publikum. Uansett er det uomtvistet at en bruker kan klage disse inn for brudd på diskriminering i medhold av dtl § 4. Av hensyn til rammene for denne oppgaven omtales ikke dette forholdet nærmere.

---

<sup>97</sup> Kåre Lilleholt (2010) note 143

<sup>98</sup> Ot.prp.nr. 44 s.143, første spalte.

<sup>99</sup> FOR-2010-03-26-489

Avslutningsvis kan det kort nevnes at heller ikke arbeidsplasser som sådan inngår i vilkåret om ”rettet mot allmennheten”. Dette gjelder riktignok ikke for spesielle arbeidsplasser som er generelt publikumsrettet, for eksempel et offentlig informasjonskontor. Heller ikke i denne sammenheng er dette av stor betydning, da det heller kan være aktuelt med individuell tilrettelegging etter dtl § 12.

## 4 Uforholdsmessighetsbegrensningen

### 4.1 Innledende bemerkninger

Plikten til å gjennomføre tiltak for å sikre universell utforming faller bort dersom virksomheten sannsynliggjør at det vil innebære en uforholdsmessig byrde, jf. dtl § 9(3) 1.pkt. i.f. og 2.pkt. I punkt 4.2 omtales de relevante bestemmelsene. Punkt 4.3 berører hvem av partene som har bevisbyrden, samt hvilke forhold ombudet behandler. Vilkår og momenter i den skjønnsmessige helhetsvurderingen behandles i punktene 4.4.1-4.4.7. I punkt 4.5 har jeg kommentert hva som ligger i en ”nest beste” løsning. Punkt 4.6 omhandler hensyn som ikke er nevnt blant de opplistede momentene, men som er vektlagt i praksis, herunder tidsperspektivet. Punkt 4.7 gjelder forholdet til dtl § 10 og plbl, samt ”enkle tiltak”, som er en presisering fra nemnda om hvilke tiltak som kan pålegges en virksomhet i medhold av dtl § 9.

### 4.2 DTL § 9(3)

Av dtl § 9(3) 1.pkt. i.f. fremgår det at plikten til å sikre universell utforming gjelder

*”så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten”.*

Den konkrete forholdsmessighetsvurdering som må gjøres for pliktsubjektet ved gjennomføringen av plikten, og momenter som skal inngå i denne vurderingen, fremgår av dtl § 9(3) 2.pkt som gir anvisning på at det:

*”...ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn”*

Bestemmelsen inneholder en ikke-uttømmende oppstilling, jf. ”særlig legges vekt”, av relevante momenter som må tas i betraktning i den konkrete

uforholdsmessighetsvurderingen.<sup>100</sup> Det er rimelig å anta at bestemmelsen inneholder en skrivefeil, jf. at ordene ”særlig legges vekt” ikke står sammen med ”på”, som er vanlig.

#### 4.3 Bevisbyrde og påklagede forhold

I henhold til dtl § 13 er det opp til innklagede virksomhet å sannsynliggjøre at det ikke har forekommet diskriminering i strid med loven, dersom det antas at diskriminering har skjedd. Bestemmelsen legger opp til det som i forarbeidene kalles delt bevisbyrde. Selv om dette vil si at både klager og innklagede virksomhet er ansvarlig for bevisførselen, er det sentrale at det skal mindre til før innklagede virksomhet får bevisansvaret.<sup>101</sup> Hva som skal til for å sannsynliggjøre et forhold, fremgår ikke av ordlyden. Men dersom klageren for eksempel fremlegger bildebevis som underbygger dens fremstilling, må motparten (virksomheten) legge frem bevis som ”sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd”, jf. § 13 i.f.<sup>102</sup> Dette kan være annen fotodokumentasjon eller lignende som er bedre enn klagerens. Utgangspunktet om at virksomheten må bevise at diskriminering ikke har forekommet, kommenteres alltid innledningsvis i ombudets avgjørelser.

Det som er sagt ovenfor om virksomhetens bevisansvar gjelder tilsvarende for uforholdsmessighetsbegrensningen. Vurderingstemaet i dtl § 9(3) er om det foreligger en ”uforholdsmessig byrde” og virksomheten må således dokumentere med for eksempel et budsjett hvor vidt et pålagt tiltak er urimelig. Ombudet henlegger mange saker på bakgrunn av utilstrekkelig dokumentasjon, slik at god bevisførsel er helt sentralt for en virksomhet som ønsker å få prøvet påstanden sin.

I sammenheng med dette er et annet, sentralt spørsmål, som grenser til disposisjonsprinsippet i sivile saker, om ombudet og nemnda tar stilling til andre påstander enn de anførte. Ordlyden i dtl § 13 om at ”hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro...”, gir ikke særskilt veiledning, og kan like godt tale for at alle ”omstendigheter”

---

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 145 andre spalte

<sup>101</sup> Ot.prp nr. 44 s. 191, andre spalte

<sup>102</sup> Ot.prp nr. 44 s 191, andre spalte

blir vurdert. På den annen side er det rimelig å legge til grunn noen av de samme betraktningene som ligger bak det alminnelige disposisjonsprinsippet, nemlig effektivitets- og ressurs hensyn. Det viktigste må være å få avklart om de innklagede forhold er i strid med lovens innhold. Dersom ombudet og nemnda skulle vurdere alle forhold ved virksomheten, ville dette legge beslag på unødige ressurser, som går på bekostning av andre saker. Sistnevnte synspunkt støttes i ombudspraksis, som flere ganger har uttalt at de ikke tar stilling til om virksomheten som sådan er universelt utformet, men kun om de påklagede forhold tilfredsstiller kravet til universell utforming. For eksempel sak 10/1669, hvilket er rimelig for å begrense saksbehandlingen etter hvert som mengden klagesaker øker.

#### 4.4 Lovfestede momenter i helhetsvurderingen

##### 4.4.1 Uforholdsmessig byrde

Det sentrale vilkåret er ”uforholdsmessig byrde”, jf. ordlyden, og vil etter alminnelig språklig forståelse si at tiltaket innebærer en urimelig belastning. Hvorfor har lovgiver sett det nødvendig med en slik skjønnsmessig begrensning av plikten til universell utforming?

Unntaket om ”uforholdsmessig byrde” må ses i lys av politiske diskusjoner i lovgivningsarbeidet med dtl § 9, om hvordan man skulle regulere universell utforming i lovverket for henholdsvis nye - og eksisterende bygninger. Som det til dels har fremgått er hovedpoenget ved nye byggetiltak at utbygger vil kunne ta høyde for kravene til universell utforming allerede fra planleggingsfasen, mens det for eksisterende bygninger sannsynligvis ikke var tatt med i beregningen. Tilretteleggingstiltak kan således bli svært kostnadskrevende og praktisk vanskelig å gjennomføre. Som en konsekvens av denne forskjellen er det rimelig å legge til grunn at ikke de samme tiltakene for å etterkomme plikten kan kreves gjennomført for eksisterende bygninger. Det er i denne relasjonen dispensasjonsadgangen fra plikten kommer inn, se nedenfor.

Forarbeidene til unntaksbestemmelsen viser at det var uenighet omkring flere aspekter ved skillet mellom universell utforming av nye - og eksisterende bygninger.<sup>103</sup> For eksempel var det dissens vedrørende hvor streng plikten skulle være, herunder om det burde gjelde tidsbegrensning for innføring av plikten, samt adgangen til å fravike denne. Lovgiver hadde også problemer med å avveie de kryssende hensynene; for eksempel den økonomiske belastningen med å etterleve plikten til universell utforming på den ene siden, og målet om bedret tilgjengelighet på den andre.<sup>104</sup> De økonomiske konsekvenser gjaldt ikke bare for pliktsubjektet, men også i et større samfunnsperspektiv.<sup>105</sup>

Det synes som om vektingen av de nevnte hensynene og ambisjonsnivået for universell utforming av eksisterende bygninger, resulterte i et slags kompromiss mellom lovkonsipistene. Dette fordi det ble fastslått at tilnærmingen til universell utforming for eksisterende bygningsmasse skulle være en ”skrittvis og prioritert tilnærming”, jf. innledningen av oppgaven.<sup>106</sup> Utfallet ble dagens løsning med dtl § 10, som henviser til bygningslovens bestemmelser, nærmere bestemt plbl § 31-4(3). Lovgiver har kommentert at det på sikt skal innføres forskrifter med krav om oppgradering av eksisterende bygninger til en standard som svarer til universell utforming.<sup>107</sup> Selv om det ikke er innført slike forskrifter per i dag er Regjeringens visjon at Norge skal være universell utformet innen 2025.<sup>108</sup> Det kan dermed legges til grunn at aktørene i arbeidet med dtl ikke ble enige. Det er først når de ulike forskriftsbestemmelsene blir innført at endelig løsning vil foreligge.

Til tross for mangelfull forskriftsregulering av eksisterende bygningsmasse er rettstilstanden at virksomheter lokalisert i slike bygninger kan pålegges å tilrettelegge for

---

<sup>103</sup> Se for eksempel NOU 2005:8 s. 199

<sup>104</sup> Ot.prp nr. 44 s. 154, første spalte

<sup>105</sup> NOU 2005:8 s. 199

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 45 s.205

<sup>107</sup> Ot.prp nr. 45 s. 205

<sup>108</sup> Barne- og likestillingsdepartementets handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013



universell utforming i medhold av dtl § 9.<sup>109</sup> Imidlertid ble partene i forarbeidene enige om å innføre en begrensning iplikten til universell utforming.<sup>110</sup> Således må ethvert tiltak vurderes opp mot uforholdsmessighetsbegrensningen i dtl § 9(3). Unntaket kan betegnes, som ombudet har gjort i en del avgjørelser, som en vurdering av ”den positive effekten og viktigheten av tilretteleggingen, sammenlignet med kostnader og andre former for belastning den medfører”.<sup>111</sup> Momentene som kan vektlegges i vurderingen gjennomgås nedenfor. Selv om plikten til universell utforming i dtl § 9 også omfatter nye bygg, vil ikke dette innebære en praktisk begrensning, fordi denne kategorien følger strengere bestemmelser i plbl med forskrifter, se avsnittet i petit i punkt 3.2.2. Men dersom man tenker seg en situasjon hvor et nytt bygg skal vurderes mot uforholdsmessighetsbegrensningen i dtl § 9(3), er det på det rene at vurderingen vil være strengere enn for et eksisterende bygg.

#### 4.4.2 Tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer

I ”tilretteleggingens effekt” ligger det to vurderingsmomenter som er opp til håndhevingsmyndighetene å ta stilling til. Det ene vurderingen består av å bedømme eventuelt eksisterende særløsninger som sikrer tilgjengelighet, mens den andre vurderingen dreier seg om hvorvidt en pålagt tilrettelegging vil bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>112</sup> Tanken bak førstnevnte vurdering er at eksisterende særløsninger reduserer nytteeffekten av en (ny)plikt til å sikre universell utforming, fordi hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne allerede er ivaretatt til en viss grad. Likevel må særløsningen avveies med tanke på om den kan fremstå som segregerende og stigmatiserende, slik at det går en grense mot hvilke særløsninger som aksepteres.<sup>113</sup> Tilsvarende må særløsningen sees i lys av virksomhetens økonomi, som er et annet moment som fremgår av oppregningen, jf. ”virksomhetens ressurser”, behandlet nedenfor.

---

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 153, andre spalte

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 144, første spalte

<sup>111</sup> Se for eksempel LDO sak 09/1925

<sup>112</sup> LDO sak 09/52-8

<sup>113</sup> Ot.prp nr. 44 s.145, første spalte

En ressurssterk virksomhet vil automatisk ha et dårligere utgangspunkt enn en med svak økonomi med hensyn til å unnslippe tilretteleggingsplikter begrunnet med at det eksisterer særløsninger.

Den andre vurderingen, om situasjonen blir bedret, må sees i sammenheng med det aktuelle tiltaket og hvor mange personer som eventuelt kan nyttiggjøre seg av det, og om manglende tilrettelegging fremstår som urimelig.<sup>114</sup> Men hvor mange personer må kunne nyttiggjøre seg av tiltaket for at det er utgjør en ”effekt”, jf. ordlyden? Dersom ”effekten” ses i forhold til målet om å ”nedbygge funksjonshemmende barrierer”, er det plausibelt å legge til grunn at det ikke kan gjelde mange. Én person ekstra med funksjonsnedsettelse, som kan benytte seg av for eksempel inngangen, er med på å ”nedbygge” en barriere. I praksis er det for eksempel lagt til grunn at en utbedring av hovedinngangen, som gjør at rullestolbrukere kan bruke samme inngang som andre, gir stor effekt.<sup>115</sup> De andre momentene kan imidlertid begrense dette synspunktet. I ombudspraksis er tendensen at tiltaket som regel har stor nytteeffekt som overgår mothensynene.

#### 4.4.3 Om virksomhetens funksjon er av offentlig art

Uforholdsmessighetsbegrensingen omfatter så vel offentlige som private pliktsubjekter, enten de eier eller leier, jf. det som er sagt ovenfor. I vurderingen er det imidlertid lagt inn som ett av momentene, hvorvidt virksomheten er av offentlig art.<sup>116</sup> Dersom virksomheten er offentlig vil det kunne være vanskeligere å påberope seg de andre momentene som støtte for å unnslippe plikten til tilrettelegging. Bakgrunnen for dette er at den offentlige virksomheten finansieres av stat og kommune, og i mange tilfeller kan få tilført midler via statsbudsjettet eller lignende, i tillegg til det faktum at offentlige bygninger ofte er spesielt rettet mot publikum. Dette gjelder spesielt offentlige servicekontorer, hvor tilgjengelighetsaspektet slår inn med full tyngde. Det kan også legges til at det ikke vil ha

---

<sup>114</sup> Ot.prp nr. 44 s.144, andre spalte

<sup>115</sup> LDO sak 11/401

<sup>116</sup> Innst. O. nr. 68 s. 48

en positiv effekt som forbilde dersom offentlige bygg slipper universell utforming, mens mindre private virksomheter pålegges dette.

Men selv om virksomheten er av offentlig art er det ikke slik at den ubetinget må etterkomme plikten til universell utforming. Det finnes flere eksempler på de som har fått medhold i å utsette universell utforming på grunn av forholdsmessighetsvurderingen i § 9(3). Et eksempel gjaldt en skole. På den ene siden uttaler ombudet at "...skoler utgjør en sentral og viktig institusjon i samfunnet hvor det er veldig viktig at hensynet til tilgjengelighet ivaretas". På den andre siden ville "tiltak og investeringer i den størrelsesorden...kunne anses å være uforholdsmessig byrdefullt".<sup>117</sup> Denne konklusjonen forsvares således med hensyn til økonomien. På den ene siden henger dette sammen med hvor omfattende tiltak som kan kreves gjennomført uten forskrifter i plbl, se mer i punkt 4.7. På den andre siden er det klart at også kommuner må få anledning til å bevise at økonomien er begrenset. En kommune som selvstendig rettssubjekt, med eget budsjett, kan ikke i kraft av å være offentlig ubetinget forsyne seg av statskassen. Derimot ville trolig en slik anførsel vært vanskeligere å anføre for staten som ansvarlig byggeier, for eksempel dersom det gjaldt et statlig drevet sykehus.

#### 4.4.4 De nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen

De generelle kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens økonomiske situasjon står som regel sentralt ved vurderingen av om et tiltak er uforholdsmessig. De "nødvendige kostnadene" har likhetstrekk med "virksomhetens ressurser", jf. punkt 4.4.5 nedenfor. Det som er det spesielle med de "nødvendige kostnadene" ved tilretteleggingen er at lovplikten i ytterste konsekvens kan medføre at virksomheten må legges ned.<sup>118</sup> Lovgiver har ikke ønsket en slik utvikling, og økonomiske momenter er derfor en viktig del av oppramsingen i dtl § 9(3) 2.pkt.<sup>119</sup> Imidlertid har lovgiver lagt til grunn at det er rimelig at moderne

---

<sup>117</sup> LDO sak 10/1947.

<sup>118</sup> Dette er blant annet grunnen til at nemnda gjennom praksis har uttrykt at det kun er "enkle tiltak" som kan pålegges virksomhetene. Dette behandles separat i punkt 4.7

<sup>119</sup> NOU 2005:8 s. 191

virksomheter møter alminnelige standarder for universell utforming; fordi det motsatte tyder på at virksomheten ikke er i takt med de krav som ”må stilles til en moderne inkluderende virksomhet”.<sup>120</sup> Dette argumentet passer imidlertid best for virksomheter etablert i nye bygninger, ettersom tilgjengelighetssynspunktet har stått ekstra sterkt de senere årene. For eksisterende bygninger kan ikke alltid krav om utbedringer forsvares ut i fra det samme synspunktet, for selv om virksomheten er moderne, er ikke nødvendigvis lokalene dette.

Spørsmålet er hva regnes som ”nødvendige” kostnader. En kostnad som er ”nødvendig” er naturlig å forbinde med en kostnad som ikke kan unngås. Denne forståelsen harmonerer med forarbeidene som påpeker at kostnader som kan utgiftsføres til støtteordninger, ikke kan medregnes.<sup>121</sup> Et eksempel på en slik støtteordning er husbankens ordninger. Dermed skal utgangspunktet være de faktiske kostnader, det vil si virksomhetens egne utgifter knyttet til tilretteleggingsplikten.<sup>122</sup>

Det er mulig å søke Husbanken om tilskudd for å heve kompetansen innenfor området for universell utforming i byggesektoren. Tilskuddet retter seg i hovedsak mot kommuner, bransjer, forsknings-, utviklings- og undervisningsmiljø, og forutsetter bruk av profesjonell kompetanse i alle deler av prosjektet.<sup>123</sup>

Videre vil det også være av betydning om kostnaden knyttet til tilretteleggingen gir skattefradrag, ved at kostnadene avskrives og dermed fordeles over flere år. Det er ikke bare de faktiske, generelle kostnadene knyttet til blant annet etablering som skal medregnes i ”nødvendige”, men også for eksempel utgifter til drift og vedlikehold.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 31

<sup>121</sup> NOU 2005:8 s. 191

<sup>122</sup> NOU 2005:8 s. 191

<sup>123</sup> [http://husbanken.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/kompetansetilskudd\\_bolig-og-bygg/](http://husbanken.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/kompetansetilskudd_bolig-og-bygg/)

<sup>124</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 32.

Virksomheter som driver i eksisterende bygninger har alternativer når det gjelder tilpasning til kravene. Valgt tilnærming vil kunne ha betydning for sluttsummen for tiltakene som pålegges. Etter innføring av lovkravet i dtl § 9 er spørsmålet om virksomheten for eksempel klarer å tilpasse seg kravene til universell utforming samtidig med ordinært vedlikehold eller oppgradering av lokalene, slik at den generelle tilretteleggingen ikke må utføres som et særlig tiltak. Sistnevnte innebærer som regel at de nødvendige kostnadene blir større. Dette er en forskjell som kan ha betydning i uforholdsmessighetsvurderingen, for eksempel dersom en virksomhet har planlagt en større utbedring om kort tid, og derfor ber om å få vente med tilretteleggingskravet til den tid.<sup>125</sup>

I og med at det er virksomhetsutøveren som er pliktsubjektet etter loven, jf. punkt 3.2.1, vil det kunne ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen hvem som er eier av bygningen der virksomheten drives. Dersom virksomhetsutøveren selv er eier av bygningen, slipper han i motsetning til de som leier, å klarere med eier før utbedringer kan gjennomføres. Et særskilt spørsmål stiller seg i leietilfellene der virksomhetsutøveren ikke har mulighet til å etterkomme plikten til universell utforming, fordi leiekontrakten ikke tillater endringer av de fysiske forholdene. Vil dette bety at en ”umedgjørlig eier” kan sperre for tiltak som ivaretar plikten til universell utforming?

I utgangspunktet er det naturlig at en byggeier selv kan kontraktsfeste hva han vil en leietager skal kunne foreta seg når det kommer til utforming av de fysiske forholdene. Nå som plikten etter hvert er blitt kjent for virksomhetsutøvere, er dette således et punkt som er viktig å forhandle med utleier om før man flytter inn, se også punkt 3.2.1 om pliktsubjektet. Men dersom en leietager ikke har mulighet til å påvirke dette, poengteres det i forarbeidene at dette er et moment som vil måtte medtas i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen. Spesielt dersom alternativet er at virksomheten må flytte ut for å finne andre, egnede lokaler som imøtekommer plikten.<sup>126</sup> Men samtidig uttales det at

---

<sup>125</sup> NOU 2005:8 s. 191

<sup>126</sup> Ot.prp nr. 44 s. 144, andre spalte

det må aksepteres at virksomheter kan måtte endre karakter eller flytte dersom universell utforming ikke kan ivaretas i de ”gamle” lokalene.<sup>127</sup> Videre at en leietager ikke kan fraskrive seg ansvaret til universell utforming, ved å vise til en kontraktsregulering som hindrer for eksempel ombygging.<sup>128</sup>

Forarbeidene gir dermed ikke noe entydig svar på om flytteaspektet vil vektlegges til fordel for virksomheten eller ikke. Ombudet har behandlet et lignende tilfelle. Omstendigheten var at en byggeier hadde endret bygningens fasade, herunder virksomhetens hovedløsning, fra å være tilgjengelig til å bli ikke-tilgjengelig.<sup>129</sup> Ombudet understreket, som i forarbeidene, at virksomheten ikke kom ”*fri fra... plikten* (min uth.) fordi det er et annet firma som eier bygget”. Uttalelsen bidrar til å underbygge antagelsen om at en ”vrang” byggeier kan ødelegge for universelle løsninger. Men virksomheten ble i dette tilfellet unntatt plikten på grunn av uforholdsmessighet, slik at resultatet i saken taler for at flytting ikke nødvendigvis er endelig løsning.

I alle slike tilfeller er det viktig med en konkret vurdering, og at alle momenter tas med i betraktning. Dette gjelder først og fremst spørsmål forbundet med de nødvendige utgiftene som en flytteprosess innebærer. Det er også et tankekors dersom man skulle oppfordre eller pålegge en virksomhet, som er endringsvillig med tanke på å tilrettelegge for universell utforming, å flytte fordi byggets eier er vanskelig å ha med å gjøre. I tillegg ville en slik praksis fra ombudet og nemnda kunne føre til langt større samfunnsøkonomiske problemer, fordi det etter hvert ville blitt vanskelig å finne tilgjengelige lokaler. Det er mange spennende problemstillinger i forlengelsen av dette som det ikke går nærmere inn på i denne oppgaven. Hvor vidt en byggeier vil være tjent med en slik opptreden, som begrenser antallet leietagere, er imidlertid en annen sak. Også senere potensielle leietagere kan trenge universelt utformede lokaler på grunn av virksomhetstypen.

---

<sup>127</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 31

<sup>128</sup> NOU 2005:8 s. 189

<sup>129</sup> LDO sak 11/401

#### 4.4.5 Virksomhetens ressurser

Vurderingen består i denne sammenheng av å foreta en helhetsvurdering av virksomhetens økonomiske situasjon. Det nødvendige tiltaket som følger av plikten til universell utforming sees i forhold til virksomhetens regnskaper. I tillegg til en vurdering opp mot de andre momentene i bestemmelsen, for å kunne sikre virksomhetens behov for å drive økonomisk forsvarlig og hindre konkurs.<sup>130</sup> Dette medfører at virksomheter med god økonomi vil ha en mer vidtgående plikt til tilrettelegging enn andre.

I den ene enden av skalaen har man virksomheter som så vidt klarer ”å holde liv i butikken”. I slike situasjoner kan resultatet bli, basert på en helhetsvurdering, at selv et ”mindre” tiltak faller utenfor plikten, hensett til den dårlige økonomien. Fra praksis kan nevnes montering av en rullestolrampe i en liten butikk. For denne kategorien butikker er utfordringen at tiltaket kan begrense deler av salgsarealet, og dermed redusere butikkens omsetning og økonomi. I verste fall kan dette medføre at det ikke er lønnsomt å fortsette driften. Slike virksomheter kan ikke pålegges utgifter til å etablere permanente ramper, dersom de er uforholdsmessig store.<sup>131</sup> Utfordringen er således å finne løsninger som sikrer tilgjengelighet i små butikker, uten at de må legges ned. Det er rimelig å anta at man ikke ønsker et samfunn kun bestående av store, økonomisk ressurssterke kjeder, på bekostning av mindre, enkeltstående butikker. Samtidig er det avgjørende at ikke terskelen legges så lavt at tilrettelegging som er nyttig for store grupper mennesker, og som det er rimelig at virksomheten utfører, faller utenfor under henvisning til slike hensyn.<sup>132</sup>

En mulig løsning som skisseres i forarbeidene, er å iverksette den ”beste” av løsningene som foreligger, som nevnt i punkt 3.1.4.<sup>133</sup> Det kan for eksempel være bruk av løse skinner i en trapp som er utilgjengelig. Slike løsninger er godtatt i praksis, selv om det riktignok

---

<sup>130</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 33

<sup>131</sup> LDO sak 10/284

<sup>132</sup> NOU 2005:8 s. 191

<sup>133</sup> Ot.prp nr. 44 s. 261, andre spalte

presiseres at de ikke aksepteres som en permanent løsning.<sup>134</sup> Det kan spørres om dette er i henhold til hensynene bak universell utforming om å unngå diskriminering. Dersom brukeren i tillegg må be virksomheten om å legge ut skinnene i trappen, innebærer tiltaket en heller dårligere løsning. Men de motstridende hensynene mellom dårlig økonomi og midlertidige løsninger er vanskelige å avveie. Dersom alternativet er at virksomheten må legges ned er det rimelig å vektlegge dette momentet i større grad. Punkt 4.5 vil belyse de beste alternative løsningene i denne sammenhengen.

Et annet eksempel gjaldt inngangspartiet til en middels stor frisørsalong i Tromsø, hvor daværende løsning ble ansett å være i strid med kravene til universell utforming. Dette fordi løsningen bestod av flere trappetrinn, uten montert gelender, samt manglende automatisk døråpner. Salongen la imidlertid fram årsregnskapet sitt, som viste et negativt resultat på rundt 200.000 kr, og påberopte seg dermed unntaket. Ombudet gikk ikke inn på en konkret vurdering av regnskapet, men uttalte at ”virksomheten har sannsynliggjort at det på nåværende tidspunkt vil være uforholdsmessig byrdefullt”.<sup>135</sup> Ombudet bruker imidlertid ordene ”nåværende tidspunkt” i sin konklusjon, og presiserer at de kan vurdere tilgjengeligheten på et senere tidspunkt. Dette tilsier at salongen kan bli pålagt å utbedre inngangspartiet dersom økonomien skulle vise seg å bli bedre. I motsatt ende av skalaen er virksomheter med god økonomi, for eksempel en stor og godt besøkt flyplass, som må finne seg i å installere heis til tross for at det er forbundet med relativt store kostnader.<sup>136</sup>

Selv om det er lagt opp til at økonomisk vinning og sparing av kostnader er et saklig formål, kan ikke ethvert ”ugunstig”, økonomisk moment brukes til fordel for virksomheten i denne vurderingen.<sup>137</sup> For eksempel vil ikke redusert utbytte til aksjonærene normalt ha noen betydning.<sup>138</sup> Ombudet behandlet en sak hvor en restauranteier hevdet at å flytte

---

<sup>134</sup> LDO sak 09/358

<sup>135</sup> LDO sak 10/1669

<sup>136</sup> LDN 2010-29, se mer om denne saken i punkt 4.7

<sup>137</sup> Se for eksempel LDO sak 10/1675

<sup>138</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 33



handikaptoalettet var uaktuelt, siden eneste alternative plassering var å ta i bruk vindusareal, som ville medføre tap av fremtidig omsetning.<sup>139</sup> Ombudet behandlet ikke påstanden, da det manglet dokumentasjon av forholdet, men uttalte i den sammenheng at ”rene fortjenestehensyn” ikke i utgangspunktet fritar virksomheten fra plikten til universell utforming.<sup>140</sup> Ombudets synspunkt underbygges i forarbeidene som viser til at et av målene med innføringen av plikten, herunder å skape en vridning i samfunnet for å sikre tilgjengelighet, må settes til side i en overgangsfase.<sup>141</sup>

Et annet forhold gjelder tilfeller hvor virksomheter inngår nye leieavtaler som det i ettertid ”viser seg” å være økonomisk belastende å komme ut av igjen. Dette innebærer omgåelse av lovverket og medfører ikke at virksomheten slipper plikten til universell utforming. I en av ombudets første saker angående dtl, hvor det således ikke fantes forvaltningspraksis for hva som lå i momentet om virksomhetens økonomi, ble det vist til forarbeidene til dtl vedrørende momentet.<sup>142</sup> Ombudet trakk spesielt fram departementets syn om at ”det vil være relevant å se hen til kostnader som ville vært nødvendige dersom virksomheten hadde innrettet seg lojalt etter plikten” og ”...[virksomheten] kan derfor ikke bevisst omgå lovens krav ved å unnlate å sikre universell utforming i en tidlig fase av...renovering, for så å hevde at etterfølgende tilrettelegging blir uforholdsmessig dyrt”.<sup>143</sup>

#### 4.4.6 Sikkerhetsmessige hensyn

Ved avveining av momentene hender det ofte at ett eller flere av hensynene kommer i konflikt med hverandre. Hensynet til tilgjengelighet kan for eksempel vanskelig ivaretas dersom rullestolrampen, virksomheten ønsker å etablere utenfor inngangspartiet, bidrar til å skape farlige situasjoner for fotgjengere som passerer utenfor. Sikkerhetsmessige vurderinger må gjøres konkret og i samarbeid med samferdselsetaten i den aktuelle byen. I

---

<sup>139</sup> LDO sak 09/358 og 359

<sup>140</sup> LDO sak 09/358 og 359, med henvisning til Ot.prp. nr. 44 s. 261, første spalte.

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 145

<sup>142</sup> LDO sak 09/934

<sup>143</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 261

Oslo er det for eksempel gitt føringer for når det kan gis dispensasjon til å opprette ramper på fortau, og hovedinnholdet er at fortauets bredde spiller en vesentlig rolle. Det skal nemlig være mulig for fotgjengere å passere på fortauet, selv etter etableringen.

Sikkerhetsmessige hensyn kan dermed føre til at en fullgod utforming av inngangspartiet ikke kan gjennomføres, men virksomheten vil likevel måtte besørge tilgjengelighet ved å finne en ”nest beste løsning”, for eksempel en mindre rampe montert fra en av sidene, jf. punkt 4.5.<sup>144</sup>

Videre finnes det mer absolutte krav til sikkerhet, for eksempel rømningsveier etc., som ikke kan settes til side ved universell utforming. I ombudssak 10/281 påberopte virksomheten seg en brannteknisk vurdering, da de skulle bevise at montering av en permanent rullestolrampe ville innebære en ”uforholdsmessig byrde”. Vurderingen viste til at størrelsen på rampene ville kunne ”skape hindringer og danne flaskehalser i fellesarealene under evakuering”. Dette vil si at selv om løsningen innebærer svært god tilgjengelighet, er hensynet til sikkerheten satt som høyeste prioritet.<sup>145</sup> Konsekvensen av dette er at den minst tilgjengelige løsningen vil måtte velges i noen anledninger. Det er rimelig at hensynet til liv og helse må gå foran hensynet til tilgjengelighet.

#### 4.4.7 Vernehensyn

Hensynet til å ivareta estetiske hensyn på eldre bygg er et moment som ved flere anledninger har kommet i konflikt med plikten til universell utforming. For eksempel sier kulturminneloven av 1978 § 15 at departementet ”kan frede byggverk og anlegg eller deler av dem av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi”, som blant annet innebærer at ingen må endre eller forandre materialer, eller ”foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold”, jf. § 15(4). Dette kan fort bli et problem dersom det er flere virksomheter, som er rettet mot allmennheten, som er lokalisert i slike bygninger.

---

<sup>144</sup> Dette var tilfellet i LDO sak 10/1158.

<sup>145</sup> Ot. prp. nr. 44 s. 145, første spalte

For å vurdere hvilke inngrep i fasadene som kan foretas uten å komme i konflikt med byggenes verneverdi, må virksomheten selv eller unntaksvis ombudet, for eksempel forhøre seg med ansvarlig organ, vanligvis byantikvaren. For eksempel har flere virksomheter på Karl Johans gate i Oslo, blitt innklaget av Norges Handikapforbund for brudd på dtl § 9 på grunn av ufremkommelige inngangspartier. Felles for butikkene er at flesteparten ligger i verneverdige bygninger, og virksomhetene har måttet ta kontakt med Byantikvaren i Oslo for å forhøre seg om mulighetene for å tilpasse seg plikten. Byantikvaren henviste i sakenes anledning til strenge reguleringsbestemmelser i Oslo kommune, hvor det blant het at de omstridte bygningene kun tillates ”ombygd, påbygd eller modernisert under forutsetning av at eksteriøret beholdes uendret eller føres tilbake til det opprinnelige utseende”, jf. § 1c. i dagjeldende reguleringsbestemmelse.<sup>146</sup> Selv om ombudet konkluderte med at inngangspartiene til butikkene ikke var i samsvar med plikten til universell utforming, i ett av tilfellene steintrapp med tre trappetrinn og smal inngangsdør, innebar vernehensynene at ”fjerning av trapp eller senking av gulvpartiet ville være uforholdsmessig byrdefullt på nåværende tidspunkt”.<sup>147</sup>

Selv om departementet uttaler at de skal sørge for å avklare forholdet mellom ombudet og kulturminnemyndighetene i saker som berører minnehensyn, er det i praksis flere eksempler på at ombudet selv må undersøke dette forholdet.<sup>148</sup> I Oslo har eksempelvis ombudet vært i dialog med Byantikvaren for å få en vurdering av hvilke endringer som kan foretas for å sikre fremkommelige inngangspartier, uten at tiltakene kommer i konflikt med byggenes verneverdi. I den anledning påpekte Byantikvaren at det ”absolutt er mulig” å gjøre tilpasninger, og viste til at prosjektet ”Levende Oslo”, underlagt byrådet med oppstart 1.juni 2011, har som formål å bidra til mer enhetlige løsninger for de innklagede butikkene

---

<sup>146</sup> LDO sak 09/50. Reguleringsplan, Oslo kommune S-2413 av 22.08.79.

<sup>147</sup> LDO sak 09/50

<sup>148</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 145, andre spalte

på Karl Johan.<sup>149</sup> Jeg har ikke kunnet bringe på det rene hva status på prosjektet er per i dag.

I praksis har det vist seg at virksomheter og ombudet har tolket for eksempel kommuneplaner vedrørende vern av eldre bygninger på forskjellig måte. I sak 10/1675 hevdet virksomheten at Tromsø Kommunes sentrumsplan punkt 13, som var en del av kommunens reguleringsbestemmelser, hindret dem i å tilrettelegge hovedinngangen grunnet bygningens verneverdige fasade. Således måtte tiltaket være uforholdsmessig byrdefullt. Ett av tvistepunktene var hvorvidt utbedringen kunne innfortolkes i ”utvendige reparasjoner”, som var tillatt i reguleringsplanen, da det innebar at originale bygningsdeler ble spart.

Ombudet viste på den ene siden til hensynet til vern, som i noen tilfeller kunne kreve så inngripende og innebære så store utbedringer på et gammelt bygg, at det ville forringe dets verneverdige preg. På den andre siden mente de at en utbedring av hovedinngangen i dette tilfellet ikke ville innebære å ”endre bygget vesentlig i volum eller å rive hele fasaden”.<sup>150</sup> Utbedring av inngangen måtte anses som ”utvendige reparasjoner” som sentrumsplanen åpnet for.<sup>151</sup> Også i forhold til vernehensyn oppstår dermed vanskelige grensespørsmål. Til støtte for virksomhetens anførsel er forarbeidene til dtl hvor det fremgår at selv mindre kostbare tilretteleggingstiltak kan måtte anses som uforholdsmessige på grunn av vernehensynene.<sup>152</sup>

Dersom inngrepene i bygningen, som må til for å sikre universell utforming, ikke kan gjennomføres på grunn av motstridende vernehensyn, vil det neppe kunne aksepteres at i alle fall offentlige virksomheter med sin hovedfunksjon rettet mot allmennheten ikke er

---

<sup>149</sup> LDO sak 09/50

<sup>150</sup> LDO sak 10/1675

<sup>151</sup> LDO sak 10/1675

<sup>152</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 145, andre spalte.

tilgjengelig for større brukergrupper.<sup>153</sup> Virksomheten bør da vurdere å flytte lokasjon til en bygning som er mer egnet. I noen sammenhenger vil det imidlertid kunne aksepteres særløsninger, dersom det etter en helhetsvurdering anses som hensiktsmessig at virksomheten skal være lokalisert i nettopp denne spesielle, verneverdige bygningen, og at det i utgangspunktet vil stride mot tungtveiende vernehensyn å gjøre større tilpasninger.<sup>154</sup>

Dersom virksomhetens funksjon kun unntaksvis er rettet mot allmennheten, for eksempel på grunn av utstillinger eller andre ad hoc arrangementer, vil midlertidige løsninger lettere kunne aksepteres.<sup>155</sup> Men også i disse tilfellene må de estetiske hensynene ivaretas.

#### 4.5 "Nest beste" løsning

Ovenfor har jeg gjennomgått de enkelte momentene i dtl § 9(3) 2. punktum som særlig skal vektlegges i uforholdsmessighetsvurderingen. Basert på denne gjennomgangen kan det konkluderes med at det er mange tilfeller hvor det ønskede tiltaket, som også ofte er det beste tiltaket for å sikre tilgjengelighet, må modifiseres noe. Dette fordi virksomhetene har kunnet påvise at utbedringene har vært uforholdsmessige. Poenget er at selv om dette er tilfellet, er ikke virksomhetene uten videre fritatt fra å foreta *enhver* utbedring.

Virksomheten er i henhold til forarbeidene forpliktet til å finne den beste av alternative løsninger, som allerede nevnt i punktene 3.1.4, 4.4.5 og 4.4.6.<sup>156</sup> Ombudet har i sin praksis kalt dette en "nest beste løsning".

Som det til dels har fremgått av anvendte eksempler i oppgaven, kan nest beste løsninger innebære for eksempel bruk av løse skinner i en trapp. Et annet eksempel gjelder type rampe som monteres ved inngangen. En mindre, permanent rullestolrampe hvor snuplassen utelates, foretrekkes fremfor en mobil rampe.<sup>157</sup> Selv om det ikke er optimalt for en

---

<sup>153</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 35

<sup>154</sup> Ot. prp. nr. 44 s.145, andre spalte.

<sup>155</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 35

<sup>156</sup> Ot.prp. nr. 44 s. 261, andre spalte

<sup>157</sup> LDO sak 10/284

rullestolbruker med en rampe uten snuplass, er dette ansett som en bedre løsning enn en mobil rampe, hensett til stigmatiseringshensyn.

Eksemplene viser at det er variasjon med hensyn til hvor gode de nest beste løsningene faktisk er. Det er vanskelig å hevde at løse skinner oppfyller lovens formål om universelle løsninger, men dette hensynet har trolig måttet vike for tanken om at det tross alt er bedre med nest beste løsninger som sikrer tilgjengelighet enn ingen tilgjengelighet i det hele tatt. Forarbeidene presiserer også at virksomheten vil ha en kontinuerlig plikt til å vurdere om det er mulig å utbedre lokalene på et senere tidspunkt, for eksempel dersom den økonomiske situasjonen bedrer seg.<sup>158</sup> Således har lovgiver satt sin lit til at virksomhetene selv vil foreta denne vurderingen. Om alle er tro mot plikten dersom økonomien bedrer seg, er en annen sak. Men det er rimelig å anta at hensynet bak lovgivers valg er at det vil være praktisk umulig for ombudet og nemnda å foreta kontroller overfor alle virksomheter som har fått godkjent en slik nest beste løsning.

Det finnes også eksempler i ombudspraksis som illustrerer at selv ikke nest beste løsninger alltid er realiserbare. Et tilfelle gjaldt en rullestolrampe som var praktisk vanskelig å installere, i tillegg til at effekten var dårlig, da rampen ville bli veldig bratt og komme langt ut i gaten.<sup>159</sup> Heller ikke en mobil rullestolrampe kunne avhjelpe situasjonen, på grunn av helningsgraden. På grunn av vanskeligheter med å finne konkrete tiltak som kunne sikre tilgjengelighet, ble ombudets løsning en generell henvisning til virksomheten om at den uansett var forpliktet etter loven, til å arbeide for best mulig tilgjengelighet.<sup>160</sup> En mulig løsning for å tilnærme seg en nest beste løsning vil da være å montere ringeklokke, selv om dette i utgangspunktet ikke er godtatt tiltak. Eksempelet illustrerer på en god måte hvordan plikten til universell utforming kan komme i konflikt med utforming av eksisterende bygningsmasse som ikke er oppført eller tegnet med tanke på universell utforming.

---

<sup>158</sup> LDO sak 11/401

<sup>159</sup> Eksempel LDO sak 09/50

<sup>160</sup> Som i LDO sak 10/1795

Dersom et tiltak er uforholdsmessig, og heller ikke en nest beste løsning er realiserbar for virksomheten, er det ikke mulig å ivareta kravet til universell utforming. Eneste utvei vil da være å bytte lokaler. Dette er anført av ombudet i flere saker, men er som nevnt tidligere, ikke alltid en praktisk eller mulig løsning.<sup>161</sup>

#### 4.6 Tidsperspektiv som moment

Listen med vurderingsmomenter er ikke uttømmende, jf. det som er sagt innledningsvis i 4.2 og ordlyden i dtl § 9(3). Ved å studere publiserte avgjørelser om bestemmelsen har jeg sett tendensen til at ombudet legger vekt på tidsperspektivet som moment i to relasjoner: der virksomheten har planer om å utbedre de fysiske forholdene (4.6.1), og der en må ta hensyn til leiekontraktens lengde (4.6.2). Spørsmålet er om dette er holdbart. Først gjennomgås momentene:

##### 4.6.1 Planer om utbedring

Selv om ombudet kommer til at en virksomhet ikke er universelt utformet, er det flere eksempler på at ombudet konkluderer med at virksomheten likevel ikke handler i strid med kravet til universell utforming, dersom den har planer om å utbedre de fysiske forholdene.<sup>162</sup> For eksempel var det uomtvistet at en butikk brøt plikten til universell utforming fordi trappen inn til butikken bestod av tre trappetrinn uten rullestolrampe. Butikken viste imidlertid til ”konkrete planer om å utbedre inngangspartiet”, herunder detaljert arbeidsbeskrivelse, slik at ombudet var sikre på at universell utforming ble ivaretatt om kort tid.<sup>163</sup> Ombudet har i lignende saker presisert, at det kan omgjøre uttalelsen, enten på eget initiativ eller på bakgrunn av klage, dersom virksomheten ikke utbedrer utformingen innen de oppsatte frister.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Se for eksempel LDO sak 11/401 og 09/934.

<sup>162</sup> For eksempel LDO sak 10/200

<sup>163</sup> LDO sak 10/1672

<sup>164</sup> LDO sak 10/1670

Det finnes også eksempler på motsatt konklusjon, selv om det finnes planer om utbedring. Basert på gjennomgått praksis kan det utledes at vurderingene fokuserer på hvor konkrete og tilstrekkelig klare planer som foreligger. I sak 10/1675 viste virksomheten til at utbyggingsplanene i kvartalet hvor den var lokalisert, skulle ha ”fokus på universell utforming”. Ombudet påpekte at det var en konflikt mellom ulike kommunale etater om hvordan planene skulle gjennomføres, slik at det fremstod som uklart, når ny universelt utformet hovedinngang ville være klar. I tillegg hadde kommunen gitt signaler om at det kunne ta inntil ett år før disse planene var ”i boks”.<sup>165</sup> Resultatet ville dermed bli, at rullestolbrukere ville måtte benytte hovedinngangen, som ikke var universelt utformet, på ubestemt tid. Dette syntes ikke ombudet var tilstrekkelige planer for universell utforming, slik at virksomheten ble ansett å bryte plikten.

#### 4.6.2 Reforhandling av leiekontrakt

Så vidt meg bekjent er sak 09/934 den første uttalelsen hvor ombudet behandler spørsmålet om kort tid til reforhandling av kontrakten, er relevant som moment i uforholdsmessighetsvurderingen. Saken ble brakt inn for ombudet, fordi inngangspartiet til 7-eleven på Røa i Oslo hadde trapper som gjorde det ”vanskelig og/eller umulig...å komme inn i butikkens lokaler”. Ombudet konkluderte med at Reitan servicehandel, som formell virksomhetshaver, i utgangspunktet ikke oppfylte dtl § 9. Butikken innrømmet at plikten til universell utforming ikke var ivaretatt, men hevdet at det ville være en uforholdsmessig byrde å tilrettelegge for plikten. I tillegg til å fremlegge tall som viste at butikken gikk med underskudd, opplyste de at det var kort tid til leiekontraktens utløp, og at de ”i forbindelse med vurdering av fornying av leiekontrakten [skulle] ta hensyn til plikten til generell tilrettelegging”. Denne anførselen ble vektlagt i ombudets helhetsvurdering, hvor også den økonomiske situasjonen spilte en vesentlig rolle; og den endelige konklusjonen ble dermed at 7-eleven ikke handlet i strid med dtl § 9(3), da utbedring ville innebære en uforholdsmessig byrde.

---

<sup>165</sup> LDO sak 10/1675



I en senere sak for ombudet det samme året, datert 21.10.2009, var faktum noenlunde sammenfallende med ovennevnte sak. Innklagede virksomhet viste i brev av 12.oktober 2009 til at kontrakten utløp 25.juli 2010, og at en opsjon på forlengelse av leieforholdet ikke var benyttet. Ombudet fastslo også i denne saken at det ikke var tvil om at eksisterende løsning var i strid med plikten etter dtl § 9, men at det fantes forvaltningspraksis på at ”tidsperspektivet på en allerede etablert leiekontrakt”, kunne ha betydning ved uforholdsmessighetsvurderingen.<sup>166</sup> Siden det var i underkant av ni måneder til leiekontraktens utløp og virksomheten hadde besluttet å avslutte driften i de omstridte lokalene, ville ”en utbedring av inngangspartiet for å sikre tilgjengelighet ...i en relativt kort periode før virksomheten/butikken [avsluttet] leieforholdet”, innebære en uforholdsmessig byrde for virksomheten.<sup>167</sup>

Basert på denne gjennomgangen ser man at trenden er, at ombudet vektlegger tidsperspektivet i helhetsvurderingen, i tillegg til dtl § 9(3) opplisting av momenter. Innledningsvis ble det stilt spørsmål om dette er holdbart. For det første legger ordlyden opp til at andre momenter kan vektlegges. For det andre har de nevnte sakene om tidsperspektivet til felles at de utilgjengelige løsningene kan karakteriseres som midlertidige eller forbigående. Således er det vanskelig å se hensyn som taler mot ombudspraksis. I alle fall så lenge virksomhetene kan bevise at forholdene er forbigående. Når man har sett at ombudet vurderer dette strengt, jf. at de ikke har godtatt løsere planer som medfører utilgjengelighet i opptil ett år, må de sies å være akseptabelt at ombudet vektlegger tidsperspektivet som et moment som kan medføre at tiltaket er en ”uforholdsmessig byrde”.

#### 4.7 Forholdet til dtl § 10 og ”enkle tiltak”

Fremstillingen til nå har vist at det ikke er slik at dtl § 10 alene kommer til anvendelse når det gjelder universell utforming av bygninger, inkludert eksisterende bygningsmasse, selv om bestemmelsens ordlyd isolert kan peke i motsatt retning. Det finnes etter hvert

---

<sup>166</sup> LDO sak 09/48

<sup>167</sup> LDO sak 09/48

omfattende praksis fra ombudet, i tillegg til praksis fra nemnda, som konkluderer med at plikten i dtl § 9 også gjelder eksisterende bygninger, men innenfor rammen av uforholdsmessighetsbegrensningen i § 9(3).

I ombudets og nemndas konkrete vurderinger er det ofte virksomhetens økonomi, som er utslagsgivende for at et tiltak ikke kan kreves gjennomført. I flere av sakene har spørsmålet dreid seg om etablering av heis kan pålegges virksomheten. Normalt er et slikt tiltak forbundet med store kostnader. Ombudet kom imidlertid i sak 10/1973 datert 28.2.11 til at butikken ”Biltema” i Kristiansund burde installere heis i lokalene sine for å sikre tilgjengelighet. Men dette hadde bakgrunn i at virksomheten ikke hadde ”fremsatt noen anførsler om at virksomheten ikke [hadde] økonomi til å installere heis”, og ombudet fant det dermed heller ikke sannsynliggjort at dette ville medføre en uforholdsmessig byrde. Imidlertid fremgår det ikke av uttalelsen hva kostnaden på en heis, eller hva slags heis, ombudet mener virksomheten burde installere. Dette kan ha betydning jf. det som er sagt ovenfor om kostnader.<sup>168</sup> I sak 10/1665 datert 26.02.11 ble konklusjonen den motsatte, siden ombudet anså det som uforholdsmessig byrdefullt for virksomheten, å installere heis med en estimert kostnad på ”mellom 700.000 kr til 1 mill. kroner”, virksomhetens ressurser tatt i betraktning.

Det er ikke mange av uttalelsene fra ombudet vedrørende dtl § 9 som er gått til videre behandling hos nemnda, men blant sakene som er behandlet, har nettopp kostnaden omkring installering av heis vært et tema. Nemnda har presisert hvilke tiltak virksomheter kan pålegges i medhold av dtl § 9.

Sak LDN-2010-29 datert 22.11.10 gjaldt hvorvidt X lufthavn var forpliktet til å anskaffe heis. Ombudet hadde i første instans konkludert med at lufthavnen brøt plikten til

---

<sup>168</sup> Det har ikke latt seg undersøke om denne oppfordringen ble etterkommet av virksomheten.

universell utforming etter dtl § 9, og nemndas vedtaket gikk ut på det samme.<sup>169</sup> Saken er imidlertid ikke den mest hensiktsmessige for å belyse rekkevidden av § 9 for eksisterende bygninger, fordi det for det første gjaldt Norges 5.største flyplass med god økonomi. For det annet fantes det allerede heissjakt og heis som kunne utbedres, og flyplassen skrev selv i brev til nemnda at de beklaget situasjonen og at de ville anskaffe ny heis. Således ble ikke tiltaket ansett som uforholdsmessig.

Men i sak LDN 2010-40 datert 23.03.11, som gjaldt en barneskoles plikter til å tilrettelegge for universell utforming, kommer nemnda med prinsipielt viktige uttalelser. I første instans hadde ombudet konkludert med brudd på plikten etter dtl § 9 og at det ikke forelå uforholdsmessighet basert på fremlagt dokumentasjon. Mangel på heis medførte nemlig at flere av klasserommene og etasjene på skolen var utilgjengelige for rullestolbrukere. Skolen klaget avgjørelsen inn for nemnda, som konkluderte med at skolen ikke brøt plikten i dtl § 9, men dette med bakgrunn i at skolen i stedet valgte å gjennomføre individuell tilrettelegging etter dtl § 12.

Nemnda uttalte imidlertid at ”dtl § 9 [må] tolkes med forsiktighet [når det gjelder universell utforming av eksisterende bygninger] fram til det foreligger forskrifter etter dtl § 10”. Nemnda viste i den sammenheng til forarbeidene som var ”svært klare på at lovgiver ønske[t]en skrittvis oppfyllelse av kravet om universell utforming”. Videre ble det presisert, med henhold til vurderingen av forholdsmessigheten, at ”de tiltak som kan pålegges for eksisterende bygninger, må være enkle tiltak”,

I ”enkle tiltak” legger nemnda at de ”finner det...klart at det ikke kan pålegges tiltak som installering av heis og ombygging av toaletter der dette vil utløse store kostnader for virksomheten”. Nemndas synspunkt underbygges med retningslinjer gitt i rundskriv til dtl, hvor det fremgår at ”større eller mer omfattende og gjennomgående tiltak i eksisterende

---

<sup>169</sup> Dette er den eneste saken så vidt meg bekjent, med unntak av de utilgjengelige vedtakene om ”Hitra camping” og ”Gullaksen møbler”, hvor nemnda har fattet vedtak om at en virksomhet bryter plikten til universell utforming.

bygninger...først skal skje med utgangspunkt i slike forskrifter for nærmere angitte og prioriterte bygningskategorier”.<sup>170</sup> Forskriftene det siktes til er de tidligere omtalte forskriftene, som etter planen skal komme i medhold av plbl § 31-4(3). Avslutningsvis viser nemnda til forarbeidene til dtl, hvor det presiseres at tilrettelegging etter § 9 skal ”kunne gjennomføres med relativt enkle midler”.<sup>171</sup>

Ombudet har kommet til samme resultat før ovennevnte avgjørelser fra nemnda, uten å benytte samme formuleringen som nemnda. Dette fordi vurderingen uansett må gjøres i forhold til virksomhetens økonomi, som behandlet over. Men etter LDN 2010-40 har nemnda fremhevet det essensielle i hva slags tiltak som kan pålegges virksomheter etablert i eksisterende bygninger; nemlig ”enkle tiltak”. Videre uttales det at forholdsmessighetsvurderingen i dtl § 9(3) må tolkes ”klart innskrenkende”.

Uttalelsene har blitt fulgt i senere ombudspraksis, for eksempel i sak 09/45 om butikken ”Indiska” på Karl Johan. Ombudet henviser til ovennevnte nemndssak og kommer til at det vil bli uforholdsmessig byrdefullt for butikken å sikre tilgang til butikken ved å etablere heis. Dette begrunnes blant annet med at det ”må omfattende ombygninger til” som ”klart vil bli kostbar[e]”. Nemndas uttalelser har således bidratt til å klargjøre rettstilstanden og synes å utgjøre en slags foreløpig presedens på området.

---

<sup>170</sup> Rundskriv til dtl (2010-07-05) s. 24-25

<sup>171</sup> Ot. prp. nr. 44 s. 242, andre spalte

## 5 Avsluttende kommentarer

I denne fremstillingen har plikten til universell utforming av eksisterende bygninger i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, blitt behandlet. Som det har fremgått, særlig i kapittel 3, er plikten i utgangspunktet relativt omfattende. Imidlertid har blant annet gjennomgangen av praksis vist at det er store variasjoner av hvilke tiltak som oppfordres til eller kreves gjennomført, for å sikre universell utforming. Dette skyldes fortrinnsvis at lovgiver ikke har gitt forskrifter på området i medhold av plan- og bygningsloven. Dermed begrenser legalitetsprinsippet tiltakene som kan gjennomføres med hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9. Praksis har sammenfattet dette aspektet ved å formulere det som at det kun er ”enkle tiltak” som kan pålegges den enkelte virksomhet.

Personer med nedsatt funksjonsevne har fått et styrket vern mot diskriminering gjennom lovinnføringen i § 9, på et område der tilgjengelighet har stor betydning: publikumsrettede bygninger. I arbeidet med oppgaven har 89 saker fra ombudet og nemnda blitt gjennomgått. I disse sakene er uforholdsmessighetsbegrensningen kommet til anvendelse i 30 av sakene, det vil si at omtrent 1/3 av sakene har ikke virksomheten kunnet pålegges å tilrettelegge for universell utforming. I tillegg er det flere saker hvor virksomheten ikke har svart på ombudets henvendelser og dermed vites det ikke om virksomheten faktisk har foretatt utbedringer. Dersom man legger disse mørketallene til grunn og i tillegg tar i betraktning at de gjennomførte tiltakene er ”enkle”, kan statistikken gi et feilaktig bilde i positiv retning. Det kan dermed diskuteres hvor effektiv rettsliggjøringen av begrepet universell utforming i § 9 har vært i de første årene av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven eksistens.

På den annen side er det viktig at det kommer klare forskrifter for de enkelte kategoriene av bygninger, selv om det er store utfordringer med å tilrettelegge eksisterende bygninger for universell utforming. På denne måten kan diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne styrkes ytterligere, samtidig som rettsstillingen blir klarere for pliktsubjektene, virksomhetene. I forhold til sistnevnte er det i tillegg et poeng at det er lettere å forholde seg til én felles lov, når det gjelder krav til bygninger, plan- og bygningsloven, heller en dagens situasjon. Også for håndhevende organer vil det være

positivt med forskrifter som tydeliggjør hva som kan pålegges virksomhetene når det gjelder utbedringer og tiltak. Slik situasjonen er i dag, er det tvilsomt, om Regjeringens visjon om et universelt utformet samfunn vil kunne oppnås innen 2025.

## 6 Litteraturliste og kilder

### LITTERATUR

- Gisle (2011) Jon Gisle. Jusleksikon, nettversjon.  
[www.ordnett.no](http://www.ordnett.no) [sitert september 2011]
- Kirkøen (2010) Christel Kirkøen. Kommentar til  
diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.  
Norsk lovkommentar nettversjon.  
[www.rechtsdata.no](http://www.rechtsdata.no) [sitert oktober 2011]
- Lilleholt (2010) Kåre Lilleholt. Kommentar til burettsslagslova.  
Norsk lovkommentar nettversjon.  
[www.rechtsdata.no](http://www.rechtsdata.no) [sitert november 2011]
- Røed Andersen (2003) Randi, Røed Andersen. Universell utforming -  
utopi eller realitet?. Inntatt i: Randi Røed  
Andersen og Steinar Bergh (red.): Universell  
utforming over alt! Planlegging og utforming  
av uteområder, bygninger, transport og  
produkter for alle, s. 11-25. Artikkelsamling  
utgitt av Sosial- og helsedirektoratet,  
Deltasenteret og Statens råd for  
funksjonshemmede, 2003

## LOV- OG FORSKRIFTREGISTER

### Formelle lover

|   |   |
|---|---|
| Burettslagslova                           | Lov om burettslag av 6.juni 2003 nr. 39   |
| Diskrimineringsombudsloven                | Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda av 10.juni 2005 nr. 40 |
| Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven | Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne av 20.juni 2008 nr. 42                         |
| Kulturminneloven                          | Lov om kulturminner av 9.juni 1978 nr. 50   |
| Plan- og bygningsloven                    | Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.juni 2008 nr. 71  |

### Forskrifter

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Assistanseforskriften | Forskrift om funksjonshemmedes rettigheter mv. av 28. januar 2008 nr. 69   |
| FOR-2008-06-20-631    | Forskrift av 20.juni 2008 nr. 631.<br>Ikrafttredelse av lov 20.juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) |



”TEK”

Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22.januar 1997 nr. 33

”TEK10”

Forskrift om tekniske krav til byggverk av 26.mars 2010 nr. 489

## **FORARBEIDSREGISTER**

### Norges offentlige utredninger

NOU 2005:8

Likeverd og tilgjengelighet.  
Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.

### Odelstingsproposisjoner:

Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)

Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings og tilgjengelighetsloven)

Ot.ptp. nr. 45 (2007-2008)

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

## Innstilling Odelstinget

Innst.O. nr. 68 (2007-2008)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

## **RUNDSKRIV**

Rundskriv Q 2010/29

Universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 5. juli 2010

## **REGJERINGENS HANDLINGSPLAN**

Norge universelt utformet 2025

Barne- og likestillingsdepartementets handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013

## **HÅNDHEVELSESPRAKSIS**

Likestillings- og diskrimineringsombudet ([www.ldo.no](http://www.ldo.no))

LDO 08/1718, datert 9.3.10

LDO 09/45

LDO 09/48

LDO 09/50

LDO 09/52-8

LDO 09/172

LDO 09/357

LDO 09/358

LDO 09/359

LDO 09/367

LDO 09/934

LDO 09/1052

LDO 09/1053

LDO 09/1158

LDO 09/1973

LDO 10/200

LDO 10/281

LDO 10/284

LDO 10/1158

LDO 10/1665

LDO 10/1669

LDO 10/1670

LDO 10/1672

LDO 10/1675

LDO 10/1795

LDO 10/1973

LDO 11/401

LDO ”reforhandling av kontrakt”, datert 21.10.09 (ukjent saksnr)

LDO ”kjøpesentre i Norge”, datert 2.2.11 (ukjent saksnr)

Likestillings- og diskrimineringsnemnda ([www.diskrimineringsnemnda.no](http://www.diskrimineringsnemnda.no))

LDN-2010-9

LDN-2010-29

LDN-2010-40

## **AVISARTIKLER**

Fjellseth, Dennis Klausen. Ving diskriminerer rullestolbrukere. ABC nyheter. *24.mars 2009*

<http://mobil.abcnyheter.no/nyheter/090324/ving-diskriminerer-rullestolbrukere>

Gansmo, Arne Kristian. Trues med bøter etter ramperefs. NRK. *3.oktober 2011*

[http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_trondelag/1.7817665](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.7817665)

Aarseth, Oda. Alle nye boliger må ha handikapbad fra 1.juli. Aftenposten. *17.mars 2010*

<http://www.aftenposten.no/bolig/boligokonomi/article3537090.ece>

Likestillings- og diskrimineringsnemnda. *2.oktober 2011*

<http://www.ldo.no/no/Aktuelt/DetNytter/Historisk-avgjorelse-om-universell-utforming/>.

## **NETTSIDER OG ANDRE KILDER**

<http://www.norskdesign.no/hva-er-design-for-alle/prinsipper-for-design-for-alle-article2762-583.html> - Norsk designråds nettsted

<http://www.ncsu.edu/project/design-projects/udi/center-for-universal-design/history/> - NC State University, Center for universal design

<http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret/bygninger-og-uteomrader/standarder/> - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets nettsted

<http://no.wikipedia.org/wiki/Virksomhet>

[http://husbanken.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/kompetansetilskudd\\_bolig-og-bygg/](http://husbanken.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/kompetansetilskudd_bolig-og-bygg/)

<http://snl.no/> - Store Norske leksikon på nett

-Universell utforming og likestilling: tilgjengelige bygg&uteområder - hefte utgitt av Norges Handicapforbund 2011

-”Praksis 2009” - Likestillings- og diskrimineringsombudets presentasjon av sin juridiske virksomhet

-Reguleringsplan for Oslo kommune S-2413 av 22.august 1979. Planen angir spesialområde - bevaring (Byggeområde for bolig, forretning og kontor)